

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Master universitario di primo livello in
GOVERNO DELLE RETI DI SVILUPPO LOCALE



UNA PROPOSTA OPERATIVA PER UNA NUOVA GOVERNANCE TRA IPA PEDEMONTANA DEL GRAPPA E DELL'ASOLANO E IPA PEDEMONTANA DEL BRENTA: IL TURISMO COME SFIDA ALLA PROGETTAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA IN VENETO DOPO LA L.R.11/2013

Relatore: Prof.ssa Messina Patrizia

Candidata: Valentina Fietta

A.A. 2014/2015

SOMMARIO

Introduzione.....	3
Capitolo 1. LA PROGRAMMAZIONE UE 2014-2020 E LE RIFORME ISTITUZIONALI: FATTORI DI INNOVAZIONE PER I SISTEMI DI GOVERNANCE LOCALI	
1.1. Gli obiettivi principali di Europa2020 e le 7 iniziative faro.....	7
1.2. Gli elementi chiave della politica di coesione 2014-2020.....	11
1.3. Il nuovo approccio <i>place-based</i> : tra governance multilivello e principio di sussidiarietà.....	15
1.4. Il riordino istituzionale con la legge Delrio e le nuove prospettive per i territori....	16
1.4.1. La costituzione delle città metropolitane: verso politiche di area vasta?.....	14
1.4.2. L'abolizione delle province e la ridefinizione delle competenze.....	20
1.4.3. Unioni e fusioni di comuni : come cambia il ruolo dei sindaci.....	23
Capitolo 2. LA RISPOSTA DEI TERRITORI E LE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE IN VENETO: IL RUOLO DELLE INTESE PROGRAMMATICHE D'AREA	
2.1. Intese programmatiche d'area : uno strumento importante di programmazione decentrata.....	27
2.2. Assetti organizzativi: l'importanza dei partenariati per la governance e il nuovo valore del territorio.....	29
2.3. Costruire la <i>vision</i> di un territorio: il Documento Programmatico d'Area.....	33
2.4. Fattori che condizionano il rendimento delle IPA.....	35
Capitolo 3 . IL CASO DELL'IPA PEDEMONTANA DEL GRAPPA E DELL'ASOLANO E L'IPA PEDEMONTANA DEL BRENTA: UN CONFRONTO TRA PROFILI DI CRITICITÀ E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO	
3.1. Le origini delle due IPA: le differenti concezioni dell'assetto di governance.....	37
3.1.1. Il caso dell' IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano.....	37
3.1.2. Il caso dell'IPA Pedemontana del Brenta.....	42
3.2. Il ruolo dei partenariati: <i>politiche inclusive o esclusive?</i>	48
3.3. I temi prioritari per lo sviluppo dei territori: differenziazione o convergenza?.....	51
3.3.1. Il caso dell' IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano.....	51

3.3.2. Il caso dell' IPA Pedemontana del Brenta.....	56
3.4. Gli aspetti critici della gestione territoriale: quali possibilità di sviluppo?.....	63
Capitolo 4. UNA SFIDA ALLA PROGETTAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA DOPO LA L.R. 11/2013: IL TURISMO COME VOLANO DI SVILUPPO PER LE DUE IPA?	
4.1. Il turismo come politica di sviluppo locale: le novità introdotte dalla L.R. 11/2013.....	67
4.2. Nuove concezioni di governance e attrattività dei territori: Destination Management e Destination Marketing.....	73
4.3. Le OGD in Veneto e le IPA di fronte al bivio: quale Sistema Turistico Tematico?.....	75
4.4. Le sfide della nuova politica del turismo alla progettazione territoriale integrata ..	84
Capitolo 5. UNA PROPOSTA OPERATIVA, INNOVAZIONI DI GOVERNANCE	
5.1. Ragionare sulla dimensione territoriale 'adeguata'.....	88
5.2. Nuovi protagonisti dello sviluppo territoriale: la rete e il rilancio di partenariati inclusivi.....	92
5.3. Formare per <i>tras-formare</i> : verso la creazione di un unico Piano Strategico per le due IPA.....	94
5.4 .Un diverso approccio alla gestione territoriale: nuove alleanze politico-strategiche.....	99
5.5.Una nuova <i>vision</i> per la sostenibilità delle IPA: l'implementazione di una struttura tecnico-progettuale.....	102
5.6. Sperimentare la nuova governance: la politica sul turismo come <i>Pilot Test</i>	111
Conclusioni.....	115
Allegati	121
Bibliografia.....	125

INTRODUZIONE

Il tema dello sviluppo locale e dei sistemi territoriali è oggi al centro di un dibattito fitto, delicato e importante, tra riforme istituzionali e vincoli amministrativi, identità omogenee e obiettivi condivisi, opportunità di evoluzioni o involuzioni.

Le sfide che i sistemi locali stanno affrontando e che determineranno quindi anche i risultati dello sviluppo locale sono essenzialmente due: da un lato l'avvio operativo della programmazione europea 2014-2020, dall'altro l'evoluzione dell'assetto istituzionale proposto dalla riforma Delrio e dalla legge regionale sul riordino istituzionale, che ridisegnano confini e competenze delle amministrazioni locali. La prima parte del lavoro si concentrerà su queste dinamiche: si tratta infatti di percorsi strategici da analizzare a fondo per definire l'assetto di governance e il livello operativo compatibili con ogni singolo territorio.

Enti pubblici di ogni ordine e grado, insieme al sistema economico privato con i propri organismi di rappresentanza, sono di fronte ad una scelta: continuare a lavorare sulla base di confini geografici, settoriali, di categoria, alimentando sovrapposizioni, sottodimensionamento e inefficienza o diversamente dare vita a nuovi modelli di governance che consentano di affrontare, con più forza ed efficacia, le sfide sempre più complesse che tutti si trovano ad affrontare.

In Veneto l'Intesa Programmatica d'Area (IPA), istituita dalla legge regionale 35/2001, rappresenta da anni il principale strumento di programmazione attraverso cui la Regione offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale ed europea. Il secondo capitolo andrà proprio ad indagare il ruolo

specifico delle IPA nel contesto veneto, andando ad evidenziare quanto siano importanti i partenariati strategici per fare politiche di sviluppo e per costruire la vision di un territorio. Parimenti appare opportuno fin da ora mostrare anche i fattori che condizionano il rendimento delle IPA.

Nel terzo capitolo si è voluto trattare un caso studio di comparazione tra due IPA , precisamente *IPA Pedemontana del Brenta* e *IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano*, al fine di individuare ed analizzare i profili di criticità ma soprattutto le potenzialità comuni alle due aree. Si tratta infatti di territori che, benché appartenenti a province diverse, fanno parte di sistemi fortemente interconnessi con riguardo agli aspetti relazionali, storici, economici, sociali e turistici.

Entrambe le IPA hanno manifestato in anni recenti da un lato la volontà di recuperare una centralità politica forte attraverso la definizione di nuove reti funzionali alla valorizzazione dello spazio di posizione comune della Pedemontana del Grappa; dall'altro la volontà di trovare una propria identità territoriale distintiva e forte.

L'occasione perfetta viene fornita dalla recente legge regionale 11/2013 sullo 'Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto' che verrà approfondita nel capitolo 4 : affrontare le innovazioni previste dalla legge significa accettare la sfida della progettazione territoriale integrata, riflettendo sulla propria identità e assetto organizzativo. La nuova politica sul turismo si presta cioè ad essere un pretesto, viste le sue potenzialità, per far dialogare i territori e farli discutere sulla possibilità di costruire un nuovo modello di governance più adeguato e competitivo. Si tratta di una straordinaria possibilità di sviluppo data ai territori, il cui successo dipenderà quindi dalla loro capacità di rimettersi in discussione e riorganizzarsi strategicamente.

Nella parte conclusiva del lavoro svolto si proverà quindi a proporre una soluzione operativa per la creazione di una *nuova governance* per le due IPA.

CAPITOLO 1
LA PROGRAMMAZIONE UE 2014-2020 E LE RIFORME
ISTITUZIONALI : FATTORI DI INNOVAZIONE PER I SISTEMI DI
GOVERNANCE LOCALI

1.1. Le sfide di Europa 2020 e le sette 'iniziative faro '

Per interrogarsi oggi in modo adeguato sulle possibilità di sviluppo locale dei territori non si può prescindere dall'analisi della programmazione europea 2014-2020 e conseguentemente delle sue ricadute e connessioni col livello nazionale e regionale.

In questi anni di difficoltà economico-sociale infatti, dopo gli interventi necessari ad affrontare la crisi, gli Stati europei si sono di fatto resi conto della necessità di un'accelerazione nel processo di coordinamento delle politiche di sviluppo ed è in quest'ottica che è stata concepita la strategia Europa2020¹.

Un dato emerge chiaro: per i territori che nei prossimi anni vorranno affrontare seriamente il tema dello sviluppo locale, la programmazione europea rappresenterà il principale punto di riferimento, l'asse di riferimento su cui misurare strategie, politiche, obiettivi e investimenti.

Conseguentemente, è opportuno partire da un minimo inquadramento sintetico su quanto l'Unione Europea intende sviluppare nel corso del prossimo periodo di programmazione (2014-2020) per capire dove e come sarà possibile intercettare le necessarie risorse per implementare le proprie strategie di sviluppo.

Europa 2020 è la strategia decennale per la crescita e l'occupazione che

¹J. Barroso, Press releases, *La Commissione lancia una consultazione sull'UE 2020: una nuova strategia per fare dell'UE un mercato sociale più intelligente e più verde*, IP/09/1807, reperibile in [europa.eu / rapid / pressReleasesAction](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction)

L'Unione europea ha varato nel 2010. Non mira soltanto a superare la crisi dalla quale le economie di molti paesi stanno ora gradualmente uscendo, ma vuole anche colmare le lacune del nostro modello di crescita e creare le condizioni strategiche per una crescita più intelligente (sviluppando un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione), sostenibile (promuovendo un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva) e inclusiva (promuovendo un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale).

L'Unione Europea si è data quindi cinque obiettivi da realizzare entro la fine del decennio, tradotti anche in obiettivi nazionali, per riflettere sulla situazione e circostanze di ogni paese, che sono:

1. Occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni;
2. Istruzione: il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% delle persone con età compresa tra i 30 e i 34 anni devono avere un'istruzione universitaria;
3. Ricerca e innovazione: il PIL dell'Unione europea destinato alla ricerca e sviluppo deve essere portato almeno al 3%;
4. Integrazione sociale e riduzione della povertà: per il 2020 si dovranno avere almeno 20 milioni di persone in meno che vivono in situazioni di povertà o emarginazione;
5. Clima e energia: devono essere raggiunti i target «20/20/20» in tema di cambiamenti climatici ed energia, ovvero riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili,

aumento del 20% dell'efficienza energetica.

Nel quadro di questi *ultimate goals* la Commissione ha poi deciso di definire sette “iniziative faro”, in settori individuati quali importanti leve della crescita e che devono essere considerate per catalizzare le azioni e i progressi anche dei singoli sistemi regionali e locali:

1. L'Unione dell'innovazione per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai

finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee

innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e

l'occupazione.

2. Youth on the Move (Gioventù in movimento) per migliorare l'efficienza dei

sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;

3. Un'agenda europea del digitale per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.

4. Un' Europa efficiente sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

5. Una politica industriale per l'era della globalizzazione onde migliorare

il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.

6. Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
7. La Piattaforma europea contro la povertà per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Si tratta di obiettivi e iniziative ambiziose che profilano i parametri chiave della futura EU 2020, principale riferimento delle politiche nazionali: in accordo con la *vision* europea ogni Stato ha la possibilità di scegliere le proprie strategie e monitorarle, declinandole ad ogni livello di regolazione da quello regionale fino al locale, considerandone cioè l'interconnessione e la reciproca utilità. E' qui che si apre quindi un'opportunità importante per i sistemi locali : quanto più sapranno confrontarsi con la programmazione europea e la governance multilivello tanto più diventeranno interlocutori capaci di far fronte alle proprie strategie di sviluppo .

1.2.Gli elementi chiave della politica di coesione 2014-2020

Nel contesto del bilancio UE2014-2020 la politica di coesione investirà 325 miliardi di Euro negli Stati membri e nelle loro regioni e città per realizzare gli obiettivi su scala in tema di crescita e occupazione nonché per affrontare le problematiche legate al cambiamento climatico, alla dipendenza energetica e all'esclusione sociale. Tenendo conto del contributo nazionale degli Stati membri e dell'effetto di leva degli strumenti finanziari, l'impatto complessivo dovrebbe superare i 500 miliardi di Euro.

La riforma della politica di coesione massimizzerà l'impatto di questi investimenti rivolgendoli ai bisogni individuali delle regioni e città. Possiamo quindi aspettarci che gli elementi chiave della riforma agiranno come fattori esterni di innovazione rispetto ai sistemi di governance locali: questi infatti dovranno imparare a costruire nuove reti di sviluppo territoriale per trovare adeguate risposte alle loro esigenze interne, per poter implementare le proprie strategie di sviluppo ed intercettare le necessarie risorse.

Vediamo quindi gli elementi chiave della politica di coesione:

1. Investire in tutte le regioni dell'UE e adattare il livello di sostegno e il contributo nazionale (tasso di cofinanziamento) ai loro livelli di sviluppo: regioni meno sviluppate (PIL < 75% della media UE-27); regioni in transizione (PIL dal 75% al 90% della media UE-27); regioni più sviluppate (PIL > 90% della media UE-27).
2. Indirizzare le risorse sui settori chiave per la crescita: gli investimenti a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) verranno concentrati su 4 priorità chiave: innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) ed economia a bassa

emissione di carbonio, a seconda della categoria della regione (meno sviluppata: 50%, in transizione: 60% e più sviluppata: 80%). Circa 100 miliardi di Euro saranno consacrati a questi settori, dei quali almeno 23 miliardi di Euro serviranno a sostenere il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio (efficienza energetica ed energie rinnovabili). In relazione a ciò le risorse del FESR saranno soggette a un'opportuna ripartizione (regioni meno sviluppate: 12%, in transizione: 15% e più sviluppate: 20%). Circa 66 miliardi di Euro saranno consacrati alla priorità Reti trans europee di trasporto nonché a progetti per l'infrastruttura ambientale chiave per il tramite del Fondo di coesione. Grazie al Fondo sociale europeo (FSE) la politica di coesione recherà un contributo significativo alle priorità nel campo dell'occupazione, ad esempio mediante azioni di formazione e di apprendimento permanente, di istruzione e di inclusione sociale (almeno il 20% dell'FSE sarà stabilito in funzione delle esigenze di ciascuno Stato membro dovrà essere impiegato per questo obiettivo). Lo stanziamento minimo per l'FSE sarà stabilito da ciascuno Stato membro, con un minimo predefinito, per un totale di almeno 70 miliardi di Euro. La nuova iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, del valore di almeno 6 miliardi di Euro, correlata all'FSE, sosterrà l'implementazione della garanzia per i giovani.

3. Stabilire obiettivi chiari, trasparenti e misurabili e parametri di responsabilità e di risultato: i paesi e le regioni dovranno annunciare sin dall'inizio quali obiettivi intendono raggiungere con le risorse disponibili e identificare esattamente in che modo misureranno i progressi compiuti in direzione di tali obiettivi. Ciò consentirà il monitoraggio regolare e la discussione sull'uso delle risorse finanziarie. Ciò significherà che per i

programmi che presentano migliori risultati potranno essere resi disponibili finanziamenti addizionali (attraverso la cosiddetta “riserva di efficacia ed efficienza”) verso la fine del periodo.

4. Definire le condizioni prima che i finanziamenti vengano convogliati in modo da assicurare investimenti più efficaci: ad esempio, le strategie di "specializzazione intelligente" volte a identificare i punti di forza particolari e le potenzialità, le riforme favorevoli all'imprenditoria, le strategie dei trasporti, le misure per migliorare i sistemi di appalti pubblici, il rispetto delle normative ambientali, le strategie di lotta contro la disoccupazione e contro la dispersione scolastica o quelle a promozione della parità tra i generi e della non-discriminazione sono tutte precondizioni irrinunciabili.
5. Definire una strategia comune per assicurare un migliore coordinamento e evitare le sovrapposizioni: un quadro strategico comune costituirà la base per un migliore coordinamento tra i Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, Fondo di coesione e FSE nella loro qualità dei tre fondi che partecipano alla politica di coesione nonché il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo per la pesca). Tale quadro consentirà inoltre di assicurare un migliore collegamento con altri strumenti come Horizon2020, il meccanismo per collegare l'Europa e il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale.
6. Ridurre la burocrazia e semplificare l'uso degli investimenti unionali attraverso un insieme comune di regole per tutti i Fondi strutturali e di investimento europei nonché regole di contabilità più semplici, oneri di rendicontazione più mirati e un maggior uso delle tecnologie digitali (*e-cohesion*).

7. Accrescere la dimensione urbana della politica stanziando un importo minimo delle risorse a valere sul FESR per progetti integrati nelle città, al di là degli altri tipi di spesa consacrata alle zone urbane.
8. Rafforzare la cooperazione transfrontaliera e agevolare la costituzione di un maggior numero di progetti transfrontalieri. Assicurare inoltre che strategie macro regionali come quella danubiana e del Baltico siano sostenute dai programmi nazionali e regionali.
9. Assicurare che la politica di coesione sia meglio correlata alla più ampia *governance* economica dell'UE: i programmi dovranno essere coerenti con i programmi di riforma nazionali e dovrebbero affrontare le riforme pertinenti identificate nelle raccomandazioni per paese nel contesto del semestre europeo. Se del caso la Commissione può chiedere agli Stati membri, facendo leva sulla cosiddetta clausola di “condizionalità macroeconomica”, di modificare i programmi per sostenere le principali riforme strutturali. In ultima istanza la Commissione può sospendere l'erogazione dei finanziamenti se le raccomandazioni economiche venissero violate ripetutamente e gravemente.
10. Incoraggiare l'uso degli strumenti finanziari per dare alle PMI maggiore sostegno e accesso al credito: i prestiti, le garanzie e il capitale netto/di ventura riceveranno un sostegno dai fondi dell'UE sulla base di regole comuni, allargando le possibilità del loro uso e erogando incentivi (ad esempio, tassi di cofinanziamento più elevati). L'accento posto sui prestiti piuttosto che sulle sovvenzioni dovrebbe migliorare la qualità dei progetti e scoraggiare la dipendenza dalle sovvenzioni.

1.3. Il nuovo approccio *place-based*: tra governance multilivello e principio di sussidiarietà.

Le strategie proposte in tal senso dall'Unione Europea per incentivare la competitività di città e regioni nella programmazione 2014-2020 prevedono da un lato la destinazione di almeno il 5% delle risorse FESR ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e, dall'altro, puntano sull'incentivazione di politiche integrate, mirate al potenziamento della competitività territoriale quali:

- politiche integrate per la messa in rete di aree urbane e rurali (OECD 2013), rese possibili anche grazie all'introduzione del plurifondo;
- politiche di *smart governance*, con il potenziamento di reti intercomunali di tipo funzionale, che orientano i piccoli Comuni ad attivare strategie di associazionismo intercomunale, su basi funzionali, per poter entrare in rete con le aree metropolitane più dinamiche e meglio servite, andando oltre i confini amministrativi;
- politiche di metropolizzazione, con il potenziamento delle reti di città come strategia di sviluppo territoriale di area vasta.

L'insieme di tali azioni puntano a potenziare la conversione delle politiche regionali europee dal livello regionale, genericamente inteso, al livello delle *City regions*, o *metro regions*, come motore dello sviluppo su basi territoriali (*place based*): le alleanze locali diventano quindi il luogo privilegiato in cui progettare e implementare politiche integrate di sviluppo territoriale.

Una *policy* di sviluppo basata sull'approccio *place based* -così come definito dal Rapporto Barca²- , si caratterizza quindi per essere una strategia di

²UN'AGENDA PER LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE (2010) *Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea* Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca.

sviluppo a lungo termine che ha l'obiettivo di ridurre situazioni di inefficienza (ovvero la sottoutilizzazione del potenziale di un dato luogo) e ineguaglianza (misurata come la quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere) all'interno di dati luoghi. Tali risultati si ottengono attraverso l'azione di istituzioni politiche partecipative, composte dai diversi portatori di interessi locali (sia pubblici che privati), che, grazie alla conoscenza del territorio e alla capacità di estrarre le preferenze dei soggetti territoriali, elaborano ed attuano un percorso di sviluppo finalizzato alla produzione di beni e servizi pubblici dedicati.

Sulla scorta di questa definizione, il sistema chiamato a guidare l'attuazione delle politiche *place - based* è quello fondato sulla governance multilivello e centrato sul principio della sussidiarietà.

In effetti ragionare con questo approccio significa prima di tutto promuovere nei singoli luoghi progetti integrati di cambiamento istituzionale e di investimenti attraverso l'interazione tra i diversi attori locali e tra questi ed i soggetti esterni al territorio (esogeni). In seconda battuta si presuppone che ogni attività possa essere svolta con maggiore efficacia al livello istituzionale più decentrato, azione rispetto alla quale l'amministrazione o l'istituzione specifica di volta in volta interessata abbia una responsabilità non per settori, ma per temi di intervento complessivi, ipotizzando quindi un approccio integrato alle politiche di sviluppo.

1.4. Il riordino istituzionale con la legge Delrio e le nuove prospettive per i territori

Nei paragrafi precedenti si è visto come la programmazione europea 2014-2020 abbia introdotto degli elementi chiave capaci di favorire l'innovazione delle

politiche soprattutto nei sistemi di governance locali, favorendo dinamiche di tipo *bottom-up* e l'approccio *place-based*. Bisogna però tenere presente che accanto a questi fattori esterni di innovazione ne esistono altri di interni: mi riferisco agli interventi di riordino istituzionale con la cosiddetta “riforma Delrio” (Legge n. 56 del 7 aprile 2014 “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”) che di fatto proietta nuovi scenari per i territori.

Per comprendere le possibili prospettive di innovazione diventa quindi fondamentale analizzare le tre grandi direttrici della riforma : la costituzione delle città metropolitane, il riordino/abolizione delle province, l’obbligo di gestione associata per i piccoli comuni.

1.4.1. La costituzione delle città metropolitane: verso politiche di area vasta?

Per poter comprendere se e come la costituzione delle città metropolitane costituisce un fattore di innovazione della gestione territoriale in Italia, è opportuno analizzare con cura la Legge Delrio e i ruoli che vengono attribuiti all'area metropolitana.

Con la nuova legge vengono individuate 9 città metropolitane in Italia: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui si aggiunge la città metropolitana di Roma capitale. È previsto un procedimento ordinario per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana.

Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. L’incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito. Il sindaco metropolitano è il sindaco del

comune capoluogo.

Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 24 a 14). È organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. Lo statuto può comunque prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale e previa articolazione del comune capoluogo in più comuni o, nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa. Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

Il provvedimento definisce i contenuti dello statuto, che disciplina, tra l'altro, i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune.

Alle città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie:

- a) piano strategico del territorio metropolitano;

- b) pianificazione territoriale generale;
- c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- d) mobilità e viabilità;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Dopo questa breve sintesi normativa la domanda da farsi è: la legge ha concepito quindi le città metropolitane come l'attore principale capace di gestire l'area vasta e i flussi che attraversano i territori?

Il disegno di legge nel prevedere nuovi organi e funzioni specifiche alle città metropolitane ha quantomeno provato a ragionare slegandosi dalle logiche dei confini amministrativi, ma siamo ancora distanti dal costruire un'architettura funzionale rispetto ai territori.

Infatti la legge fa coincidere la città metropolitana con le province preesistenti, dando una definizione generica delle funzioni metropolitane, senza tenere conto delle profonde differenze fra le dieci città metropolitane individuate e senza consentire la possibilità di aggregazione di più province appartenenti alla medesima area metropolitana. Per adottare una giusta prospettiva è necessario partire dalla definizione del concetto di 'area vasta'. L'area vasta infatti va intesa come una geometria variabile di funzioni, una rete che va definita in relazione alle politiche da perseguire, non un'entità statica che può essere rinchiusa entro confini amministrativi rigidi (Salvato, 2015).

Bisogna ricordare che il carattere metropolitano di un'area è dato dalla complementarità delle funzioni urbane, dai rilevanti flussi di pendolarismo e

dall'omogeneità del modello di sviluppo, tutti fattori che travalicano i confini provinciali e regionali, la cui logica permane invece nell'attuale realtà di gestione territoriale.

La prospettiva futura di sviluppo per i sistemi di governance locali è legata soprattutto a questa sfida: non individuare nuovi confini amministrativi, ma piuttosto le funzioni metropolitane e gli ambiti adeguati al loro esercizio.

1.4.2. L'abolizione delle province e la ridefinizione delle competenze.

La disciplina delle province è espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione. La domanda da porsi è dunque la seguente: la provincia potrà assumere ancora un ruolo importante come ente intermedio per la gestione territoriale? È utile interrogarsi quindi sulla ridefinizione delle competenze che la legge propone in modo da cogliere le eventuali possibilità di sviluppo per i sistemi locali.

Gli organi della provincia sono: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci; tutti gli incarichi sono a titolo gratuito.

Il presidente della provincia ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento degli uffici. È eletto, in via indiretta, dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il presidente resta in carica quattro anni. Il Senato ha introdotto la decadenza automatica in caso di cessazione dalla carica di sindaco. L'elezione avviene sulla base di candidature sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto. Ogni elettore

vota per un solo candidato ed il voto è ponderato. E' eletto il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base della predetta ponderazione.

Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 16 a 10). Svolge funzioni di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. Anche per tali cariche, il Senato ha introdotto la decadenza da consigliere provinciale in caso di cessazione dalla carica comunale. Il voto anche in questo caso è ponderato. È prevista la presentazione di liste, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. La lista è composta da un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere né inferiore alla metà. Il voto non è però attribuito alle liste, ma solo ai singoli candidati. Viene dunque stilata un'unica graduatoria e sono eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, secondo la ponderazione. L'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni della provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Il provvedimento individua le funzioni fondamentali delle province:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela(come introdotto dal Senato) e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione

delle strade provinciali;

- c) programmazione provinciale della rete scolastica;
- d) raccolta, elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica (come previsto dal Senato);
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Viene inoltre delineato un complesso procedimento per il riordino delle funzioni attualmente esercitate dalle province, cui lo Stato e le regioni provvedono sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione. Norme specifiche riguardano le province montane, cui le regioni riconoscono, nelle materie di loro competenza, forme particolari di autonomia.

Le disposizioni della legge Del Rio riservano quindi centralità al principio di sussidiarietà rafforzando il ruolo dei Comuni sia nel processo di riordino territoriale che in quello di riordino funzionale, e di fatto vanno a scardinare la logica della provincia come ente intermedio.

Sotto il profilo istituzionale, infatti, tutti gli enti di secondo grado -Unioni, Città metropolitane, Province- sono guidati da organi composti da Sindaci e anche da consiglieri comunali. Questo carica i Sindaci di una forte responsabilità politica e amministrativa e le funzioni che saranno riallocate agli enti di area vasta saranno comunque esercitate da sindaci e consiglieri.

Sotto il profilo del riordino funzionale le Stato e le Regioni per le materie di competenza, attribuiscono le funzioni non fondamentali delle Province in attuazione dell'art. 118 Cost. con la finalità di individuare l'ambito territoriale ottimale di esercizio, di assicurare l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni, di favorire forme di esercizio associato di funzioni. Inoltre, lo stesso Accordo stipulato in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014 ai sensi dell'art. 1 c. 91 della l.n. 56/2014, prevede come criteri di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province l'attribuzione ai Comuni e alle loro forme associative, anche definendo ambiti territoriali e soglie demografiche o soppresse o rimodulate; in capo alle Province devono essere mantenute unicamente le funzioni fondamentali.

La ridefinizione delle competenze fa cambiare il volto delle province e la *ratio* della legge Delrio prevede quindi solo in via eccezionale e residuale, il mantenimento in capo alle nuove province delle funzioni oggi esercitate da quelle attuali o delle altre funzioni e attività esercitate da enti regionali di ambito che coincidono con il territorio delle province stesse.

1.4.3. Unioni e fusioni di comuni : come cambia il ruolo dei sindaci.

La disciplina delle Unioni di Comuni viene semplificata con l'abolizione dell'unione di comuni per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni e servizi comunali. Restano ferme le altre due tipologie di unione, quella per l'esercizio associato facoltativo di specifiche funzioni e quello per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali. Per quest'ultima viene confermato il limite demografico ordinario pari ad almeno 10.000 abitanti, ma viene abbassato per i soli comuni montani a 3.000 e viene spostato il termine per l'adeguamento dei

comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali inizialmente previsto al 1° gennaio e poi slittato al 31 dicembre 2014, al 31/12/2015.

E' prevista la gratuità delle cariche negli organi delle unioni di comuni ed è estesa l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità relative ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti al primo mandato degli amministratori del comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In questo processo di razionalizzazione, ogni Regione è stata chiamata ad avere un ruolo attivo dovendo individuare, con propria legge, la dimensione territoriale ottimale omogenea per tale esercizio associato.

L'Unione Europea, la legge Delrio e il riordino istituzionale della Regione rimodellano profondamente il ruolo del Sindaco, attribuendogli da un lato una responsabilità decisionale di livello sovra comunale e all'altro chiedendogli una grande capacità di lavorare in rete sul territorio, con i suoi pari, con altri enti locali e con la comunità di cittadini, tra terzo settore e sistema produttivo.

Le forme di associazionismo comunale sono il primo livello di un sistema di *governance* di area vasta, che chiama i sindaci a governare province, città e aree metropolitane, oltre che partecipare al Senato delle autonomie. Parallelamente l'Europa, attraverso l'approccio *place based*, attiva politiche e percorsi di finanziamento non più diretti ai singoli enti locali ma ai territori che raggiungono dimensioni ottimali per sviluppare le progettualità in cui è esplicitamente richiesto il partenariato pubblico-privato.

I piccoli comuni stanno quindi diventando invisibili e periferici, privi della possibilità di affrontare sfide complesse e dare risposte adeguate alle nuove esigenze di sviluppo. La fase di contrazione del ruolo dello Stato in ambito

locale, innanzitutto con un minore trasferimento di risorse e una progressiva delega di funzioni e compiti, definiscono quella del sindaco come una posizione di grande responsabilità e di grande esposizione, difficile da gestire singolarmente.

Il vantaggio delle riforme è invece rappresentato dal fatto che chi governa gli enti di secondo livello coincide con gli amministratori locali. Le basi di legittimazione democratica per il governo del territorio regionale si riducono sostanzialmente a due: l'elezione diretta del presidente della Regione e l'elezione dei rappresentanti dei Comuni, che andranno a governare tutti gli enti intermedi tra comune e regione.

I sindaci saranno la classe politica di base del governo locale e dell'ordinamento democratico e costituzionale e sui sindaci si appoggia non solo l'amministrazione comunale, ma anche l'intera organizzazione territoriale di II livello (Unione di comuni, area vasta delle Province e governo delle Città metropolitane), che ha il compito di gestione delle funzioni pubbliche ma anche e soprattutto di sostenere lo sviluppo socioeconomico.

La costruzione di alleanze in ambito territoriale sarà quindi determinante per definire uno spazio di posizione negli ambiti sovra-ordinati, dove giocare bene il proprio ruolo affermando bisogni, volontà e prospettive del proprio territorio. Ma "fare insieme" significa soprattutto poter fare cose che da soli non si riescono a realizzare, per scarsità di risorse, competenze, dimensione gestionale.

Il primo motivo di aggregazione riguarda quindi il buon governo delle funzioni amministrative, attraverso il contenimento dei costi, il funzionamento efficiente della macchina amministrativa, la possibilità di attivare progetti articolati, in particolare guardando ad un processo di sviluppo oggi messo in crisi da esigenze di cambiamento strutturali delle politiche economiche e sociali.

L'altro sostanziale obiettivo del lavoro in rete riguarda infatti la reale possibilità di

essere motori dello sviluppo del territorio e non ostacolo alle possibilità di crescita. I livelli di governo locale per avere un ruolo significativo dovranno partire dalla generazione di una identità distintiva del territorio, individuandola propria posizione nelle politiche di area vasta, in Regione e nelle politiche nazionali e comunitarie, arrivando a costruire reti e alleanze forti tra istituzioni, con soggetti produttivi, mondo della ricerca e comunità sociale.

CAPITOLO 2

LA RISPOSTA DEI TERRITORI E LE POLITICHE DI SVILUPPO

LOCALE IN VENETO: IL RUOLO DELLE INTESE

PROGRAMMATICHE D'AREA.

2.1. Intese programmatiche d'area : uno strumento importante di programmazione decentrata.

L'Intesa Programmatica d'Area (IPA) rappresenta il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale. L'istituto dell'Intesa Programmatica d'Area si propone sostanzialmente di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della Programmazione Negoziata in Veneto, ponendosi come un'evoluzione e declinazione particolare del Patto Territoriale, volto a diffondere e promuovere tale modello anche in altre realtà sub-regionali dotate di un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento.

L'IPA viene definita per la prima volta all'interno della legge regionale 35/2001 “Nuove norme sulla programmazione”, individuandola come la modalità di attuazione del Piano di Attuazione di Spesa (PAS). Il PAS era il documento di programmazione regionale che, per le spese di investimento, intendeva raccordare la logica della programmazione con quella del bilancio, configurandosi come una sorta di bilancio pluriennale definito su base politica e non contabile.

Costituiscono un' IPA i soggetti pubblici e privati (in forma associata) che

intendano contribuire allo sviluppo del proprio territorio. I soggetti delle aree che abbiano l'esigenza di perseguire finalità e obiettivi comuni, si costituiscono in IPA, d'intesa con le Amministrazioni provinciali e Comunità montane interessate per territorio, mediante sottoscrizione di un Protocollo in cui sono definiti: i criteri per l'individuazione dell'ambito territoriale, le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire, la composizione del Tavolo di concertazione e le regole del suo funzionamento.

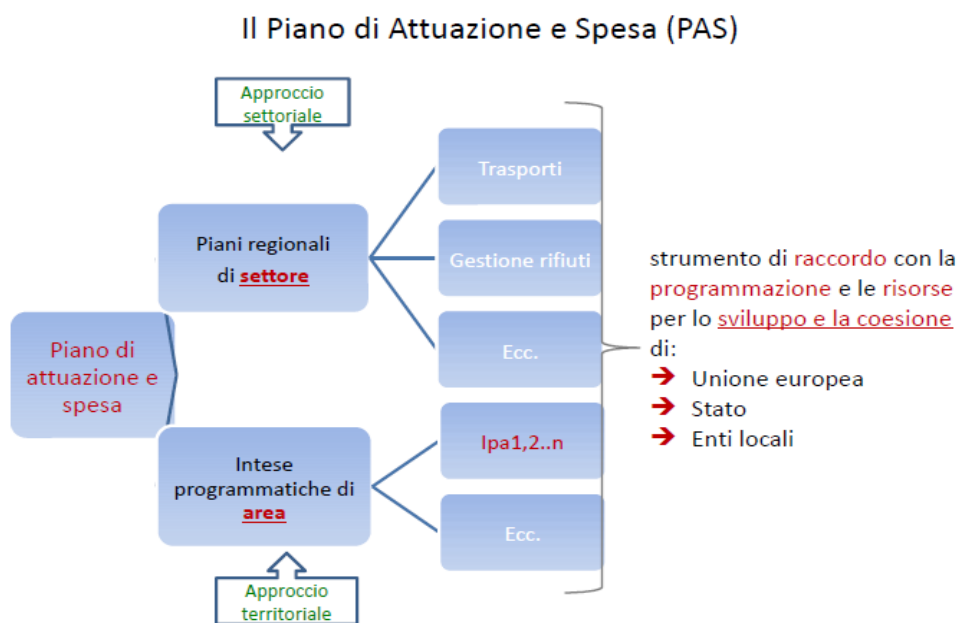
L'Intesa programmatica d'area costituisce, quindi, un istituto importante della programmazione regionale decentrata e, nel contempo, un nuovo modello di definizione dei programmi di sviluppo locale, caratterizzati da un approccio "bottom-up" e fondati sui partenariati locali.

Con le IPA, la Regione offre la possibilità agli Enti pubblici locali e alle Parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione regionale, attraverso la definizione di accordi e la formulazione di proposte finalizzate allo sviluppo economico-sociale di aree territoriali sub-regionali. Le IPA pertanto non sono e non devono essere nuove istituzioni che si aggiungono o sovrappongono a quelle esistenti, ma *momenti di concertazione*, a cui partecipano i rappresentanti dei soggetti pubblici delle parti economiche e sociali, con funzione di analisi del territorio e di proposta in ordine alle azioni di sviluppo che si rilevano come prioritarie per l'area territoriale.

Ma in quale momento le IPA sono in grado di incidere nelle politiche di sviluppo locale? Bisogna ricordare che esse non sono altro che l'articolazione su base territorialmente decentrata del PAS, e che questo a sua volta è lo strumento della specificazione e attuazione delle politiche regionali del PRS (*vedere grafico sotto*). Permettere alle IPA gli impegni di concorrere a definire gli impegni di spesa pluriennale della regione significa concretamente dare alle IPA la capacità

di proporre investimenti significativi per la pianificazione strategica di territorio.

Ad oggi sono 25 le IPA attivate sul territorio Veneto, coprono circa l'80% del territorio regionale e coinvolgono circa il 60% della popolazione regionale (vedere Allegato 1). Esse sono veri e propri tavoli di *governance* multiattore che si occupano della programmazione decentrata dello sviluppo e fanno parte della rete istituzionale, all'interno di un sistema di *governance* regionale che presenta le caratteristiche di uno spiccato policentrismo.



Fonte: Luciano Gallo (2015) L'intesa Programmatica d'Area, contenuti normativi.

2.2. Assetti organizzativi delle IPA : l'importanza dei partenariati per la governance e il nuovo valore del territorio.

Nel paragrafo precedente è stato sottolineato come l'IPA, ai sensi dell'art. 25 della Leg. Reg. 35/2001, abbia la finalità di promuovere, attraverso il metodo

della concertazione e nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, lo sviluppo sostenibile dell'area cui fa riferimento, con il consenso delle Amministrazioni provinciali, delle Comunità montane (ove presenti sul territorio interessato) e della maggioranza dei Comuni interessati.

Esse non sono quindi strumenti per ottenere finanziamenti, ma sono un metodo di co-decisione, in quanto formulano proposte politiche con l'obiettivo di incidere sulla programmazione regionale e su quella degli stessi Comuni coinvolti. Si tratta dunque di un *soggetto politico* e non amministrativo.

A maggior ragione sono due le variabili di cui tenere conto nel momento in cui si va ad analizzare gli assetti organizzativi e i risultati raggiunti dalle IPA: la dimensione territoriale di riferimento e la capacità di costruire partenariati strategici.

Con riferimento al contesto territoriale, IPA deve soddisfare alcuni criteri:

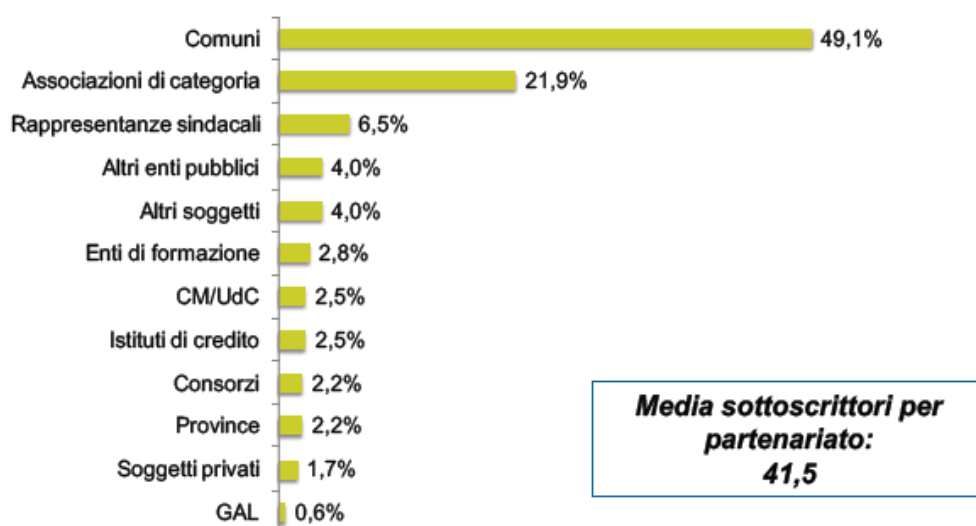
1. Omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento;
2. Un'estensione congrua alle possibilità di esercizio di un'attività di programmazione strategica, economica e territoriale di medio – lungo periodo;
3. Caratterizzarsi per una dimensione di “area vasta”, in modo da essere soggetti autorevoli e di peso rispetto al processo di programmazione regionale.

Ecco quindi emergere subito il primo dato importante: la Regione lascia completa libertà ai territori di autodefinirsi ed individuare il proprio ambito ottimale, anche al di fuori dei confini amministrativi provinciali. Si tratta di un'applicazione importante del principio di sussidiarietà: le IPA sono attivate solo

sulla base della volontà associativa degli enti locali e delle parti sociali presenti in un territorio; inoltre per definire il contesto di riferimento bisogna tenere conto non solo delle caratteristiche morfologiche del territorio, ma soprattutto delle evoluzioni storico-culturali dell'area.

Un altro fattore importante che determina gli assetti organizzativi e gestionali delle IPA riguarda la loro composizione interna, ovvero i soggetti coinvolti nel tavolo di concertazione e come vengono pensati e costruiti i partenariati per lo sviluppo del territorio. Il partenariato pubblico-privato e il partenariato economico-sociale sono le due le forme di collaborazione tra pubblico e privato, auspiccate e realizzabili per l'attuazione delle politiche europee e regionali attraverso l'utilizzo dei fondi comunitari diretti e strutturali. E' rilevante pertanto verificare in Veneto come si sviluppano i partenariati e parimenti capire chi all'interno del tavolo di concertazione tende ad assumere la leadership delle iniziative.

LA STRUTTURA DEI PARTENARIATI



FONTE: REGIONE VENETO.

Come si vede i Comuni hanno un peso significativo nel momento in cui bisogna prendere delle decisioni strategiche per il contesto di riferimento, seguiti dalle associazioni di categoria e in terza battuta dai sindacati. Non è un dato che stupisce se si considerano la storia e i modi di regolazione dello sviluppo locale in Veneto (Messina, 2012).

Se si analizzano gli altri dati della regione³ ci si accorgerà che nel valutare chi intraprende con maggior convinzione iniziative all'interno di IPA, un peso preponderante rimane all'ente pubblico (Comuni, Province) con una pregnanza però data anche ad altri enti che si nel tempo si sono sempre più occupati di politiche di sviluppo come GAL, Consorzi di impresa, Aziende speciali ecc. Questo è un dato rilevante: anche se la rappresentanza di questi enti nei tavoli di concertazione è ancora piuttosto bassa essi si pongono in modo molto costruttivo proponendo questioni importanti per la società civile e il settore privato, attori centrali dello sviluppo locale.

Considerare l'importanza delle IPA per un territorio equivale dunque a fare un bilancio rispetto alla capacità di governare i processi di cambiamento e generare sviluppo endogeno.

Nella competizione “tutti contro tutti”, vince la capacità di organizzazione dei fattori locali, dalle risorse naturali alle competenze, dalla cultura al sistema produttivo, dalla coesione interna alle relazioni con il mondo. Sono proprio le variabili specifiche di un territorio, se governate, a determinare l'attrattiva e la competitività: infrastrutture, servizi pubblici e privati, capitale umano e clima sociale.

L' IPA nel momento in cui sa trovare il proprio ambito territoriale ottimale costruendo partenariati funzionali, può essere un adeguato livello di governance

³http://www.regione.veneto.it/static/www/programmazione/Presentazione_IPA_22luglio2011_def.pdf

capace di far fruttare il capitale territoriale:

- la competitività locale diventa legata soprattutto al senso di appartenenza ad un sistema più che alla pura disponibilità di risorse di un sistema;
- In territori diversi attraversati da dinamiche sempre più complesse diventa più importante la capacità di trovare soluzioni creative più che avere presenza di lavoro qualificato; in questo senso l'eterogeneità dei tavoli di concertazione può essere un *driver* dello sviluppo
- La capacità di lavorare in rete (intesa come connettività e relazionalità) diventa il fattore di successo di una buona politica di sviluppo locale che superi l'ottica della pura accessibilità ai beni.

2.3. Costruire la *vision* di un territorio: il Documento Programmatico d'Area.

Una volta definito il proprio contesto territoriale di riferimento e costruito il tavolo di concertazione, l'espressione dell'azione politica di ogni IPA deve sostanziarsi in un documento di programmazione complessiva denominato “Documento Programmatici d'Area” .

Si tratta cioè di un piano d'azione che esplicita le proposte in ordine agli interventi necessari allo sviluppo del territorio su un orizzonte temporale di circa 2-3 anni.

La DGR Veneto 12 settembre 2006, n. 2796 esplicita i contenuti minimi che devono essere presenti :

1. definizione dell'*area di riferimento*, individuata secondo criteri di omogeneità attinenti alle caratteristiche geomorfologiche, storiche e socio-economiche;
2. *diagnosi territoriale*, con particolare riferimento ai punti di debolezza ed ai

- punti di forza e con l'evidenziazione dei principali problemi di sviluppo del territorio;
3. descrizione dell'idea-forza alla base dell'IPA e l'individuazione degli *obiettivi strategici di sviluppo* locale;
 4. *L'elenco delle attività e degli interventi da realizzare*, con i relativi tempi e modalità di attuazione;
 5. *Individuazione delle risorse* (finanziarie ed organizzative) necessarie per l'attuazione e la gestione a livello locale del piano-programma;
 6. *La definizione degli impegni* e delle modalità di cooperazione tra i soggetti coinvolti nel programma;
 7. Le modalità e *strumenti* che saranno attivati per il monitoraggio degli interventi
 8. I *tempi, modalità ed esiti dell'attività di concertazione* locale svolta per la produzione dei documenti.

Rilevante che nel Documento Programmatico d'Area siano ammesse proposte che richiedano azioni strutturali prevalentemente di investimento riguardanti *tutto* il territorio regionale (non quindi solo il proprio contesto) e *ogni settore* della programmazione regionale; sulle materie di esclusivo interesse regionale invece è comunque ammesso un contributo di analisi e di proposta.

Riuscire a redarre pertanto un Documento Programmatico d'Area non significa solo 'pianificare' interventi e priorità, ma piuttosto interessarsi al problema della competitività e dell'attrattività per attivare dinamiche di sviluppo endogeno in uno specifico territorio. Definire i contenuti del documento programmatico significa costruire una *vision* futura per il territorio, facendo leva su *asset* e potenzialità locali e su una loro piena utilizzazione.

2.4. Fattori che condizionano il rendimento delle IPA.

Nei paragrafi precedenti si è evidenziato come le IPA abbiano una valenza politica, avendo l'obiettivo di incidere sulla programmazione regionale e su quella degli stessi Comuni coinvolti promuovendo condizioni affinché le comunità locali possano individuare ed attuare strategie di crescita autonome. E' quindi utile interrogarsi su ciò che può condizionare le performance delle IPA in termini di creazione di sviluppo endogeno, ragionando proprio sui fattori connessi alla dimensione politica.

Dal punto di vista delle dinamiche relazionali degli attori che partecipano ai tavoli, si rivela fondamentale la capacità di neutralizzare politicamente l'arena concertativa. I migliori risultati sia in termini di realizzazione di progettualità strategiche che di attivazione di reti collaborative tra i soggetti sottoscrittori, si raggiungono proprio quando gli aderenti all'IPA ragionano su un percorso condiviso di sviluppo per il territorio e non secondo logiche partitiche.

Un secondo fattore rilevante che condiziona il rendimento delle IPA riguarda la presenza costante di una figura di leadership dell'iniziativa: uno o più soggetti che siano capaci di tenere costantemente alta la tensione rispetto al progetto e che, riconosciuto il loro ruolo anche dagli altri membri del partenariato, riescano a tessere efficaci relazioni per far dialogare istituzioni, organizzazioni ed attori che in precedenza erano debolmente connessi. Nella prassi tale ruolo è stato quasi sempre svolto da soggetti di natura politica, singoli Sindaci o Conferenze di Sindaci, spesso supportati da strutture di coordinamento conosciute e legittimate nel territorio, quali i GAL o le forme associative tra Comuni.

Accanto al 'leader' del tavolo IPA diventa di conseguenza essenziale il costante dialogo tra il soggetto politico e il referente tecnico dell'Intesa: solo se

mossi in sinergia e dialogando costantemente durante il percorso di attivazione e realizzazione dei progetti strategici è possibile ottenere risultati significativi.

La dimensione politica poi ha a che fare con un altro fattore: la capacità di mantenere costante la presenza degli attori durante l'arco di programmazione individuato dal piano di sviluppo d'area, in una parola: la stabilità delle aggregazioni. Cioè si è rivelata fondamentale per il buon esito delle Intese la capacità di non subire pesanti rimodulazioni del proprio partenariato e degli ambiti territoriali che l'IPA è chiamata a rappresentare. Vere politiche di territorio si formano laddove il Tavolo è stato concepito come un momento permanente di confronto sulle diverse *issues* territoriali, per far emergere una sintesi delle varie istanze e delineare un orizzonte di azione. L'IPA diventa soggetto strategico di sviluppo quando il confronto tra i soggetti membri è costante ed inclusivo e non quando vengono convocate riunioni solo in concomitanza di bandi regionali con scadenze strette (come in molte IPA ancora accade).

Quando la somma di questi fattori è a somma positiva IPA diventa una struttura capace di superare la frammentazione dei processi decisionali ed amministrativi ponendosi come un attore garante di sostenibilità istituzionale (Lanzaco, 2009). La sostenibilità va intesa come un processo di riorganizzazione produttiva e sociale che mira ad implementare la competitività, mentre la sostenibilità istituzionale è la capacità delle istituzioni di programmare, promuovere e garantire uno sviluppo omogeneo del territorio attraverso la definizione di un modello adattabile ai cambiamenti.

CAPITOLO 3
IL CASO DELL'IPA PEDEMONTANA DEL GRAPPA E
DELL'ASOLANO E L'IPA PEDEMONTANA DEL BRENTA: UN
CONFRONTO TRA
PROFILI DI CRITICITÀ E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO.

Per costruire un confronto sensato capace di dare una visione critica ed edificante rispetto alle evoluzioni delle due IPA prese in esame nel caso studio, è opportuno partire innanzitutto dalle loro differenti origini storiche, ricostruendo brevemente i processi che hanno portato alla loro costituzione e conformazione attuale. In seconda battuta appare essenziale analizzare il ruolo dei partenariati presenti per comprendere se nel tempo si siano costruite arene concertative inclusive od esclusive; infine appare utile anche l'analisi dei principali documenti di riferimento (Protocolli d'Intesa e Documenti Programmatici d'Area) per comprendere se le *vision* delle due IPA circa i futuri dei territori abbiano o meno profili di convergenza.

3.1. Le origini delle due IPA: le differenti concezioni dell'assetto di governance.

3.1.1. Il caso dell' IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano.

Le origini e le caratteristiche dell'attuale IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano si possono rintracciare solo raccogliendo l'esperienza del precedente Patto Territoriale costituito nel 2003.

Il patto territoriale 'Diapason' dei primi anni 2000 era il risultato di un

progetto approvato nell'ambito del programma comunitario EQUAL e si configurava come strumento orientato allo sviluppo del territorio dell'area pedemontana attraverso il coinvolgimento attivo di attori locali che a vario titolo ricoprivano funzioni di rilievo nelle dinamiche dello sviluppo socio-economico del territorio.

L'ambito di intervento del "Patto territoriale della Pedemontana del Grappa" coincideva con i territori degli 8 comuni della Comunità Montana del Grappa : Borso del Grappa, Castalcucco, Cavaso del Tomba, Crespano del Grappa, Monfumo, Paderno del Grappa, Pederobba, Possagno, e con i territori dei 4 comuni dell'Asolano: Asolo, Fonte, Maser, S. Zenone degli Ezzelini. Significativo sottolineare che l'area concertativa del Patto includeva ,oltre alla Comunità Montana come ente capofila e gli enti locali , un'eterogeneità di attori provenienti da ogni settore: la Camera di Commercio, l' ULSS 8, organizzazioni sindacali ed istituti di formazione statali e non, enti di promozione turistica, associazioni del volontariato e anche le realtà della cooperazione sociale e terzo settore.

Gli organi previsti all'interno del Patto erano tre: la conferenza dei sindaci che raccoglieva tutti i sindaci dei comuni aderenti, il Tavolo di Concertazione composto dalle rappresentanze istituzionali, sociali, economiche e dagli Enti del territorio firmatari ed infine il soggetto responsabile del Patto individuato nella Comunità Montana del Grappa.

La scelta di una politica inclusiva ed aperta nasceva da una necessità condivisa: trovare un'identità di territorio forte e distintiva , giungendo a maggiori livelli di integrazione sia sul piano dell'azione amministrativa che delle dinamiche produttive del territorio.

In effetti il Protocollo di intesa per la costituzione del Patto definiva il

territorio della Pedemontana del Grappa e dell'Asolano come uno “*spazio inerziale*”, intendendo con tale termine indicare che i processi di crescita sociale ed economica erano indotti principalmente dall'espansione di relazioni produttive che nascevano in altri territori vicini. Il risultato era un'identità frammentata, un territorio che gravitava su poli differenti, per quanto riguarda il lavoro, i servizi, le relazioni produttive, il tempo libero.

Di fronte a tale scenario di debolezza gli enti locali erano consci della necessità di dover adottare politiche volte al rafforzamento della coesione interna.

Sul piano dell'azione amministrativa i sottoscrittori del protocollo d'intesa, concordavano sulla necessità che il sistema politico -istituzionale della Pedemontana del Grappa e dell'Asolano dovesse cioè trovare una propria unitarietà di intenti, anche di fronte alle sfide future legate ai processi di riforma delle istituzioni locali. Sul piano delle dinamiche produttive essi concordavano sulla necessità di valorizzare i livelli di integrazione esistenti tra i diversi comparti produttivi del territorio principalmente individuabili nell'interscambio di cultura e iniziativa imprenditoriale tra il settore agricolo, il settore turistico ed il settore manifatturiero.

Il Patto Territoriale del 2003 è importante per altri quattro aspetti che segnano poi un comune denominatore ereditato dall'IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano:

1. la volontà di recuperare una centralità politica attraverso la definizione di nuove reti con le realtà territoriali limitrofe in modo da formare 'coalizioni di area vasta' funzionali allo sviluppo;
2. la consapevolezza che l'identità distintiva del territorio sarà sempre più definita dalla sua capacità di posizionarsi in forma flessibile e variabile

rispetto ai 'sistemi a rete' di tipo economico-sociale;

3. la consapevolezza circa le politiche di riordino istituzionale che devono portare alla costruzione di uno spazio metropolitano efficiente, in grado offrire alle imprese e ai cittadini servizi di qualità.
4. La capacità di ragionare sugli assi dello sviluppo in modo integrato. E' già presente il riferimento all'interconnessione delle politiche soprattutto sui settori del turismo e della cultura.

Alla luce delle considerazioni fatte, è possibile tracciare altri elementi di continuità che hanno portato all'IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano (anche detta IPA Diapason) nel 2008 e al suo attuale assetto di *governance*.

Innanzitutto la perimetrazione territoriale che resta invariata rispetto a quella prevista nel Patto del 2003: 12 comuni aderenti (a cui si aggiungerà nel 2013 il comune vicentino di Mussolente, arrivando a quota 13⁴). Si tratta di un'eredità positiva: gli enti locali continuano a recepirsi come un'area omogenea ed interconnessa che deve continuare a progettare assieme gli assi dello sviluppo futuro(*la cartina si può vedere nell'Allegato 2*).

Un secondo elemento di continuità è da trovarsi sulla prosecuzione di una politica inclusiva che vede il tavolo di concertazione composto dalla stessa eterogeneità di attori: associazioni di categoria, sindacati, istituti bancari, istituti di formazione. Particolare menzione al fatto che le forze pubbliche e private che partecipano all'Intesa nell'impegnarsi a definire uno piano strategico capace di incoraggiare uno sviluppo economico e sociale integrato, abbiano dato vita anche

⁴Dato significativo che in un IPA composta da soli comuni della provincia di Treviso si sia deciso di allargare l'adesione anche ad un comune fuori provincia, questo conferma l'eredità storica del Patto territoriale Diapason che spingeva per creare coalizioni funzionali, oltre le logiche dei confini amministrativi. NB. Nella cartina delle IPA in Veneto Mussolente non appare appartenere ad alcuna IPA perché la cartina è del 2012(*vedi allegato 1*)

ad un incubatore d'impresa che fa parte del tavolo di concertazione in qualità di Fondazione (Fondazione la Fornace dell'Innovazione). La concertazione tocca in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici, con un'attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze delle parti interessate andando a prevedere, proprio come nel precedente Patto Territoriale, coalizioni di area vasta' funzionali allo sviluppo, considerando strategiche le realtà distrettuali che circondano l'area come quella bassanese e di Montebelluna.

Se analizziamo gli organi che compongono IPA Diapason troviamo anche qui un filo rosso anche se con qualche differenza. Continua ad esserci un soggetto responsabile che però è passato dalla Comunità Montana del Grappa al comune di Asolo; non esiste più la conferenza dei sindaci ma un tavolo di coordinamento ristretto -con comuni eletti a rotazione- responsabile dell'analisi dei progetti da proporre poi al tavolo di concertazione che vede l'adesione delle rappresentanze di tutti gli aderenti al Protocollo dell'IPA.

Il valore della governance si misura sulla capacità di stimolare sostenere la realizzazione di progetti condivisi, mettere in rete competenze e risorse ed attivare azioni di collaborazione e coordinamento. Anche i temi concepiti come priorità di sviluppo dall'attuale IPA si possono vedere come evoluzione di quelli individuati dal Patto Territoriale. Nello specifico resta forte il supporto agli enti locali nei processi di pianificazione strategica partecipata, la volontà di contribuire allo sviluppo economico valorizzando i livelli di integrazione esistenti tra i diversi comparti produttivi del territorio ed infine la spinta verso la valorizzazione del capitale umano, vero motore di crescita per un territorio che ancora fa fatica a trovare una propria identità nella geografia definita dalle dinamiche di sviluppo.

3.1.2. Il caso dell'IPA Pedemontana del Brenta.

Quando si parla delle origini dell' IPA Pedemontana del Brenta, bisogna tenere presente che essa non nasce direttamente dall'esperienza di un precedente Patto territoriale come per il caso di IPA Diapason, ma dalla volontà di rendere unitaria una zona che era istituzionalmente frammentata in differenti forme associative (dai Gal, ai Patti territoriali , alle comunità montane⁵).

La proposta di Intesa interessava il territorio di 17 comuni, tutti della provincia di Vicenza per una superficie di oltre 294 kmq e con più di 130.000 abitanti: Bassano del Grappa, Campolongo sul Brenta, Cartigliano, Cassola, Cison del Grappa, Marostica, Mason Vicentino, Molvena, Nove, Pianezze, Pove del Grappa, Rosà, Rossano Veneto, San Nazario, Schiavon, Solagna, Tezze sul Brenta.

Si trattava di un territorio connotato da dispersione insediativa: il centro della struttura era individuabile nel capoluogo di Bassano del Grappa, ma il sistema si sviluppava sostanzialmente lungo due assi strutturali: l'asse pedemontano Marostica-Cassola e la direttrice Valsugana Bassano-Rosà che arriva fino a

⁵ Prima dell'Intesa, i comuni erano così organizzati:

- Campolongo sul Brenta, Cison del Grappa, San Nazario e Solagna definiti quali “zone montane” in base all’art. 50, par. 4 del reg. (CE) 1698/2005 formavano la Comunità Montana del Brenta(diventata nel 2014 dopo la legge Delrio Unione Montana della Valbrenta , assieme ai comuni di Bassano, Valstagna e Pove del Grappa);
- i comuni di Bassano del Grappa, Marostica, Mason Vicentino, Molvena, Pianezze e Pove del Grappa erano solo parzialmente delimitati come montani motivo che spinse alcuni ad aderire a Patti territoriali differenti e/o al GAL “Montagna Vicentina” qualora presenti le condizioni (per es. Marostica era entrata a far parte della 'Comunità Montana Dall'Astico al Brenta da cui poi si svincolò nel 2010 per entrare nell'Intesa, ma continuò a far parte del GAL)
- I comuni di Cison del Grappa, San Nazario, Solagna, Campolongo sul Brenta e Pove del Grappa rientravano (e rientrano tuttora) nell’ambito territoriale di azione del GAL “Montagna Vicentina” approvato nell’ambito dell’Asse Leader del PSR 2007-2013. Da notare che all'interno di questo GAL con la programmazione 2014-2020 i comuni di Cison del Grappa, San Nazario, Solagna, Campolongo sul Brenta e Pove sono identificati come aree D “aree rurali con problemi complessivi di sviluppo”; mentre i comuni di Marostica, Molvena, Pianezze e Mason rientrano come aree B1 “aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata “.

Cittadella(*vedi allegato 3*).

La decisione di creare l'intesa nasce nel 2010 per espressa volontà politica del comune di Bassano del Grappa, motivato a trovare un ente sovra-comunale capace di esprimere in modo unitario gli interessi dei sottoscrittori che riconoscevano i rispettivi territori come facenti parte di un'area omogenea.

A definire l'omogeneità dell'area vi erano innanzitutto comuni problematiche di carattere socio economico ed insediativo. Pur essendo caratterizzata da un elevato benessere economico e da un vitale tessuto produttivo, quest'area faticava a trovare una propria identità forte nelle dinamiche di sviluppo conseguenti alla globalizzazione. Infatti anche se il territorio bassanese soprattutto negli anni Novanta aveva vissuto momenti di grande slancio, l'essere il centro di un'importante realtà distrettuale aveva condotto alla proiezione esterna delle relazioni produttive forti, determinando sì una crescita economica del territorio, ma anche una mancanza di "centralità" politica (scarso peso istituzionale) ed economica (i punti decisionali delle filiere economiche fuori dall'area).

Ciò non consentiva di governare in modo efficace le diseconomie connesse ai processi di modernizzazione, quali: l'erosione di beni pubblici, lo spopolamento delle aree montane, i flussi migratori, il pendolarismo, il traffico di attraversamento, la delocalizzazione di aziende, le forme di disagio sociale, ecc.

Per i comuni coinvolti nella fase di avvio dell'Intesa era evidente come tale configurazione delle dinamiche di sviluppo inducesse una sorta di "spaesamento" nel tessuto locale, inteso come una sorta di perdita di comunità di fronte ai temi della modernizzazione, e di conseguenza a una sensazione di marginalità e perifericità rispetto a processi di sviluppo considerati eterodiretti e non sempre coerenti con le vere peculiarità e potenzialità del territorio.

Al di là delle comuni problematiche- primo motivo di spinta

all'aggregazione- esistevano molti fattori di forza da cui gli enti locali sono partiti per definire la loro strategia di territorio, con particolare menzione al settore agricolo e industriale:

- l'area dell'Intesa offre infatti prodotti tipici di qualità, risultato di un'agricoltura e di una lavorazione dei prodotti della terra di antica tradizione: molti prodotti sono certificati e garantiti nella loro origine e provenienza, secondo le norme vigenti a livello italiano ed europeo. Tra i principali prodotti DOP e IGP caratteristici dell'area troviamo l'Asparago Bianco di Bassano DOP; Ciliegia di Marostica IGP; Olio Veneto del Grappa DOP. Inoltre per quanto riguarda la produzione vitivinicola, il territorio è interessato dalla produzione del Breganze DOC e del Vicenza DOC. La filiera agricola presenta cioè profili di potenzialità da sviluppare.
- La struttura produttiva dell'area della Pedemontana del Brenta è formata da 14.466 unità locali attive, pari al 16% del totale provinciale, concentrata per il 32% nel settore industriale, per il 32% in quello dei servizi e per il 28% nel commercio. Si tratta di dati mostrano una maggiore terziarizzazione della struttura produttiva rispetto alla media provinciale (dati ISTAT 2009) e anche qui margini importanti per definire nuove dinamiche di sviluppo endogeno.

Gli enti locali promotori dell'iter dell'Intesa consideravano il potenziale della Pedemontana del Brenta sulle sue attività economiche fondate tutte sulla valorizzazione della comune risorsa territorio: solo quindi con un'attenta e condivisa politica di gestione del territorio sarebbe stato possibile cercare quei meccanismi di integrazione capaci di rafforzare i caratteri identitari, economici e sociali, della realtà locale e la sua competitività sui mercati esterni.

Non deve sorprendere pertanto che al momento della nascita dell' IPA Pedemontana del Brenta i sottoscrittori siano stati *'solo'* enti locali, associazioni di categoria e sindacati: l'unica convergenza possibile, considerando le diverse eredità storiche dei territori(*vedi nota numero 5*), si poteva tracciare partendo da un'analisi dettagliata dei fattori di forza e debolezza dell'area ed era necessario che soprattutto il settore pubblico assumesse un ruolo propulsivo e di coordinamento rispetto al processo.

Gli organi previsti pertanto per l'Intesa erano essenzialmente due: il soggetto capofila individuato nel comune di Bassano del Grappa con compiti di indirizzo e rappresentanza unitaria del territorio e il tavolo di Concertazione composto da tutti i membri sottoscrittori del Protocollo.

Diversamente da IPA Diapason quindi non troviamo negli atti costitutivi dell' IPA Pedemontana del Brenta il riferimento ad un terzo organo, come il tavolo di coordinamento, responsabile della scelta delle strategie da proporre poi al tavolo concertativo allargato: il risultato è una governance poco organizzata .

A contribuire a questo assetto poco strutturato è un'altra particolarità di questa Intesa che si sostanzia sulla sovrapposizione dei ruoli del soggetto capofila che assieme ha anche la presidenza del tavolo. Il tavolo concertativo era infatti presieduto dal sindaco *pro-tempore* di Bassano, e l'Intesa risultava fin dalla sua nascita più esposta ai conflitti legati a dinamiche partitiche con la conseguenza di rendere spesso difficoltosa una governance stabile ed efficace.

Oltre che alla diagnosi territoriale, per individuare i vettori dello sviluppo e legittimare le proprie scelte prioritarie l'Intesa ha dato quindi peso preponderante alle fonti normative sovraordinate ai livelli comunali: il Piano territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Vicenza del 2010; il Programma regionale di sviluppo (PRS) del Veneto, approvato con legge

regionale 9 marzo 2007, n. 5, nonché del Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) della medesima Regione Veneto, approvato con DGR Veneto n. 372 del 17 febbraio 2009; La Strategia “Europa 2020” per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, approvata nel marzo 2010.

Il punto di partenza per costruire l’idea-forza di sviluppo locale per l’area della “Pedemontana del Brenta” prendeva nello specifico le mosse da una riflessione contenuta nel Programma regionale di sviluppo (PRS) del Veneto, secondo la quale:

“la crescita quantitativa, che ha segnato la storia fino ai nostri giorni, trova sempre maggiori ostacoli a proseguire ed è diventata, per tutta una serie di ragioni, sempre meno desiderata e desiderabile. Nel Veneto di oggi c’è piuttosto un gran bisogno di crescita qualitativa: qualità della produzione, del lavoro, della vita sociale. Il benessere raggiunto riduce l’importanza assegnata all’aumento dei posti di lavoro e degli insediamenti industriali sul territorio, e ne fa invece vedere le ricadute negative sulla qualità della vita, che non sono poche: congestione dei trasporti, maggiori carichi ambientali, bisogno di immigrazione”.

Il passaggio da una crescita quantitativa ad una crescita qualitativa rappresentava il principale criterio-guida delle scelte programmatiche e progettuali dell’IPA “Pedemontana del Brenta”, così come individuato sia nel suo Protocollo d’Intesa del 2010 che nel Documento Programmatico d’Area 2010-2013. La crescita futura doveva essere legata alla qualità ambientale del territorio che è fondamentale per attirare capitale umano dall’esterno ma anche per trattenere quello già esistente. L’integrazione spaziale, economica e funzionale delle aree più marginali con i territori caratterizzati da maggiore dinamica di sviluppo rappresentava poi il terzo filo conduttore delle scelte programmatiche e

progettuali dell' IPA "Pedemontana del Brenta": contrastare lo spopolamento della montagna, dei centri storici e delle aree marginali sostenendo i servizi e limitare il fenomeno di emigrazione verso la pianura.

Si trattava cioè in altri termini, in coerenza con i nuovi indirizzi politici e programmatici europei, nazionali e regionali di rimettere al centro della programmazione locale il territorio e le sue risorse e di far sì che l'area tornasse ad essere uno spazio abitativo ed economico dotato di una propria responsabilità ed autonomia.

A differenza di IPA Diapason, questa Intesa nata nel 2010 trova nei suoi documenti costitutivi riferimenti più forti alla congiuntura economica internazionale segnata da crisi e recessione e parimenti è altrettanto forte il riferimento alla necessità di una strategia tra globale e locale, capace di adottare approcci integrati alle varie politiche di sviluppo.

Alla luce delle considerazioni finora condotte e tenendo pur conto dei diversi assetti di governance delle due IPA prese in esame, appare utile riassumere alcuni elementi comuni trasversali ai territori e che presentano potenzialità di sviluppo:

1. Entrambe le IPA sottolineano di essere inserite in sistemi dinamici e fortemente interconnessi nelle loro reciproche relazioni : Ipa Diapason guarda positivamente al distretto bassanese con cui ha stretto reti di collaborazione fin dagli anni 2000 e d'altro lato l'Intesa del Brenta considera fin dalla sua nascita asse strategico di sviluppo la direttrice tra Bassano e Montebelluna. Non è un caso che anche nel trovare il nome dell'Intesa entrambe abbiamo la qualifica di 'pedemontana': la specificità di questi territori è quella di essere *una* zona di grande interesse

architettonico e storico collocata tra pianura e montagna. Un'area ricca di cultura, di storia, di monumenti e risorse ambientali caratterizzate dalla presenza del Massiccio del Grappa. un territorio che pur essendo, anch'esso, coinvolto dal proliferante sviluppo della piccola impresa, ha mantenuto importanti caratteri di ruralità e qualità del paesaggio che fanno emergere potenzialità turistiche, in gran parte ancora inesprese.

2. La volontà di recuperare una centralità politica forte attraverso la definizione di nuove reti con le realtà territoriali limitrofe funzionali alla valorizzazione dello spazio di posizione della Pedemontana del Grappa definito da questi sistemi di relazione e lavorando contemporaneamente per il rafforzamento di una propria identità locale distintiva.
3. La volontà di ragionare sugli assi dello sviluppo in modo integrato. E' presente in entrambi i documenti istitutivi il riferimento all'importanza di un approccio integrato alle politiche, individuando tra i principali e potenziali *driver* dello sviluppo il turismo e la cultura.

3.2. Il ruolo dei partenariati: politiche inclusive o esclusive?

Nei paragrafi precedenti l'analisi dell'origine delle due IPA ha portato anche già ad alcune riflessioni circa il modo di concepire i partenariati in ciascuna area.

L'IPA Diapason , erede dell'esperienza positiva del Patto Territoriale Diapason, ha costruito nel tempo la sua struttura organizzativa imperniandola sull'importanza essenziale di tutti gli *stakeholders* del territorio, passando dalle categorie produttive fino agli enti del terzo settore e della cooperazione sociale.

Viceversa, l'IPA Pedemontana del Brenta ha dovuto confrontarsi con un territorio che, sebbene percepito come omogeneo, mancava di una leadership politica capace di coordinamento e aveva quindi subito nel tempo l'attrattiva di Patti territoriali vicini o dei GAL. Di conseguenza non era proficua per questa Intesa coinvolgere fin dal principio una concertazione troppo ampia ed eterogenea, perché si sarebbe rischiato di paralizzare l'iter, considerate le diverse eredità storiche e stili di governance. Qui sono stati quindi soprattutto gli enti locali e le associazioni di categoria ad assumere un ruolo propulsore nell'attivazione del processo dell'Intesa.

Chiaramente non si può pensare che la configurazione dei partenariati non influenzi il tipo di politiche che poi si vanno a costruire per il territorio.

Nel caso di IPA Diapason la gestione territoriale coinvolgendo una grande pluralità di attori non è sempre stata facile o veloce nei processi e negli esiti, ma ha dato vita a una *vision* di territorio più inclusiva e rappresentativa dei diversi segmenti socio-economici presenti e con un'attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze di tutti i portatori di interesse. Significativo per esempio che fin dal vecchio Patto Territoriale lo sviluppo locale sia stato intrecciato strettamente al tema della formazione politico-amministrativa-tecnica: gli attori da rappresentare sono così tanti che solo una cabina di regia preparata può orientare le aspettative di crescita e maggior coesione interna.

Nel caso dell'IPA Pedemontana del Brenta la difficoltà a creare un'arena concertativa eterogenea ha determinato una concezione di sviluppo molto più vicina a quella degli stakeholders economici facenti parte dell'Intesa con una *vision* di territorio *tendenzialmente* più settoriale: il punto di partenza è stato basato soprattutto sull'analisi SWOT di territorio e sugli input forniti da strumenti normativi regionali od europei, manca il punto di vista di una fetta importante

della società civile, dal settore sociale e cooperativo fino a quello degli istituti di formazione. Il risultato è che la ratio che guida questa Intesa è , al di là degli intenti , più rivolta a certi settori che ad altri che non trovano voce e rappresentanza nel Tavolo.

Inoltre il fatto che il sindaco di Bassano abbia un ruolo politico come capofila ma sia anche presidente del tavolo di concertazione ha esposto il tavolo di concertazione ad attacchi di tipo partitico, determinando in molti casi la paralisi delle strategie di sviluppo dell' IPA.

Ad ogni modo è comunque da vedere positivamente che ci sia stata la volontà di dare un'unica voce a questa area della Pedemontana , che come visto nei paragrafi precedenti ha molte potenzialità , resta prioritario però allargare i propri partenariati per costruire *un* territorio. Il territorio è cioè il primo luogo in cui attivare l'integrazione, tra politiche e investimenti, tra direzioni di sviluppo e progetti, a partire però dalle persone e dalla loro capacità di dialogo, di confronto e di aggregazione.

L'uscita dalla crisi dipende in larga misura dalla capacità di cambiamento e l'innovazione si qualifica sempre di più come un processo plurale, che prevede una partecipazione attiva e trasversale dei territori capace di arrivare alle periferie (dimensionali, relazionali, infrastrutturali) e di proporre un nuovo valore: la condivisione non è un rischio ma un moltiplicatore di possibilità, l'intelligenza collettiva è una risposta alla complessità, la sostenibilità un modello di integrazione tra interessi diversi.

La chiave di volta per governare i territori , e quindi lo sviluppo, non è solo la normativa, ma una cultura politica capace di costruire politiche inclusive.

3.3. I temi prioritari per lo sviluppo dei territori: differenziazione o convergenza?

Oltre alle diverse concezioni di governance e diverso ruolo dei partenariati, è utile capire quali siano i temi prioritari per lo sviluppo individuati dalle due IPA prendendo in esame per entrambe il rispettivo Documento Programmatico d'Area. Va in questa sede precisato che i documenti più recenti disponibili riguardano il 2010-2013 per l'IPA Pedemontana del Brenta e 2009-2011 per l'IPA Diapason, anche se entrambi nel 2013 sono stati implementati con un 'parco progetti' da attuarsi negli anni successivi e da ulteriori integrazioni presenti nel sito internet dell'IPA.

3.3.1. Il caso dell' IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano.

Il documento programmatico di IPA Diapason per il triennio 2009-2011 è un documento di oltre 80 pagine piuttosto ambizioso sia nella parte strategica che in quella progettuale ed è composto da tre parti principali:

- la diagnosi territoriale che tiene conto dei dati 'collettivi' inerenti la demografia, la salute dell'economia, l'andamento dei mercati ecc;
- il quadro delle tendenze evolutive analizzando qui sia i dati inerenti la dimensione più sociale del territorio con riferimento ai livelli della qualità della vita sia con un capitolo dedicato alle priorità di investimento future rivolte a tutti i cittadini e portatori di interesse;
- la progettazione del futuro dove vengono analizzate le sfide dello sviluppo, definita la vision con un capitolo specifico, ed infine gli assi di intervento e gli impegni e modalità di cooperazione tra i sottoscrittori

dell'IPA.

Il Documento presenta un grado di profondità nell'analisi che va decisamente oltre i '*contenuti minimi*' previsti dalla DGR 2796 del 12 settembre 2006, mostrandosi davvero come un documento desideroso di definire l'identità del territorio.

Gli elementi distintivi sono da ricercarsi soprattutto nella terza parte dove si presenta la *vision* futura per questo territorio, e nello specifico :

1. La sfida complessiva per l'area sul fronte del rapporto economia-società-territorio viene individuata sulla possibilità di **ridefinire il modello endogeno di sviluppo**, per renderlo adeguato alle sfide del mercato globale, della società della conoscenza e della società aperta. E' quindi importante puntare su un riequilibrio del modello attuale di sviluppo e di società, senza brusche rotture col passato. Il processo deve essere caratterizzato da un percorso di sviluppo autosostenibile, fondato su una politica di rigenerazione del territorio, su investimenti sull'innovazione, la ricerca e i saperi, nonché su una nuova attenzione ai fattori coesivi.
2. La presa di coscienza che l'area per svilupparsi debba affrontare il **tema della *Capability*** , ovvero analizzare seriamente l'insieme delle competenze e delle capacità di cui il territorio dispone, fattori determinanti per effettuare stime attendibili sulla possibilità di raggiungere i risultati come *progetto di territorio*. In altre parole lo sviluppo dell'area **deve** passare attraverso il rafforzamento di un tessuto delle conoscenze territoriali, delle politiche sociali integrate, di potenziamento del capitale

umano espresso dal territorio, a partire dai processi di formazione, riproduzione e valorizzazione delle capability umane.

3. La *vision* è quella di progettare un percorso che intenda creare un modello di **sviluppo Eco-economico e di Equilibrio del Benessere**. Cioè in questo documento l'approccio integrato alle politiche si riflette anche negli indicatori di risultato che devono sempre più guardare alla qualità della vita dei cittadini e delle imprese, mirando alla creazione di un ambiente sostenibile e dotato di infrastrutture capaci di rendere servizio al territorio.

Sulla base di questi elementi distintivi le priorità di sviluppo sono concentrate in 3 assi strategici: un piano integrato per lo sviluppo sistemico di un'eco-economia territoriale, un piano integrato per la creatività, l'innovazione e i saperi, un piano integrato per la cura, la socialità e le opportunità delle persone.



FONTE: Documento Programmatico d'Area, pag.67.

Analizzando infine il parco progetti che contiene i progetti di territorio sviluppati dal 2013 al 2015 ne troviamo cinque di significativi:

1. **Patto dei Sindaci per l'energia Sostenibile (PAES)** che IPA ha deciso di intraprendere sotto la spinta delle politiche europee e che mira a ridurre le emissioni e i consumi energetici e aumentare l'uso delle rinnovabili di oltre il 20% entro il 2020 . Significativo che si sia trattato del primo PAES d'Area della regione Veneto.
2. Il progetto di realizzazione di un Parco Ciclabile di territorio denominato **“Masterplan della mobilità lenta”** che attraversa appunto tutti i comuni dell'IPA. In esso è stata fatta una ricognizione dei percorsi ciclabili esistenti o in fase di progetto e delle strade a bassa percorrenza veicolare, che ben si prestano alla fruizione cicloturistica, proposte le arterie principali per visitare il territorio in bicicletta ma anche definiti gli interventi di valorizzazione e i servizi di accoglienza. E' un progetto importante da segnalare perché va ad affrontare il tema della cultura e del turismo secondo un'ottica unitaria ed integrata.
3. **Cultura 2.14** si chiama invece il percorso partecipato promosso per arrivare alla costruzione di un piano culturale d'area per il 2014-2015. La scommessa era quella di fare della cultura un motore dello sviluppo del territorio e sono stati individuati 3 progetti chiave: la stagione teatrale Centorizzonti, il Festival Vacanze dell'anima e la mostra Le Grazie del Museo Canova a Possagno. Durante il 2015 invece IPA ha deciso di indire una ricognizione per stilare il successivo piano culturale d'area

coinvolgendo ancora comuni, attori sociali economici e cittadini: ancora una volta secondo un'ottica di inclusione.

4. **Accordo per la gestione unitaria del Grappa:** è stata definita una regia condivisa per la tutela e la valorizzazione del Massiccio soprattutto in occasione delle celebrazioni del Centenario della Grande Guerra. L'accordo apre una pagina nuova nella gestione del territorio in quanto è stato siglato da 3 IPA - Pedemontana del Grappa e Asolano, Pedemontana del Brenta e Prealpi Bellunesi -oltre che dalle Comunità Montane - del Grappa, del Brenta e del Feltrino. L'impegno immediato riguarda la definizione di un "parco progetti" che individui gli interventi prioritari e favorisca l'accesso ai finanziamenti, sfruttando anche le opportunità aperte dai fondi UE 2014-20.

Turismo, ambiente e infrastrutture sono i tre assi principali su cui si concentrerà l'azione congiunta delle diverse IPA.

5. **Marchio d'area di territorio.** L'iniziativa nasce dall'esigenza di identificare il territorio attraverso un marchio che possa avere una valenza di promozione turistica, contribuendo al tempo stesso al rafforzamento del senso di appartenenza fra i cittadini. Anche qui il concorso è stato indirizzato agli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado, divenendo quindi anche occasione per diffondere la conoscenza del territorio e dell'Ipa.

In sintesi per IPA Diapason gli assi di sviluppo individuati nel documento Programmatico del 2009 sono ancora attuali e ripresi ancora oggi con azioni

specifiche nei progetti di territorio che IPA propone di seguire come cabina di regia unitaria, e sono individuabili soprattutto nell'attenzione al tritico ambiente-turismo-cultura.

3.3.2. Il caso dell' IPA Pedemontana del Brenta.

Il Documento Programmatico d'Area dell'Intesa per il triennio 2009-2011 è documento che va inteso *in progress*: troviamo tutti i requisiti minimi previsti dalla DGR 2796 ma le sfide e gli obiettivi sono definiti in modo piuttosto generico e prudentiale, con l'evidente aspettativa di implementarli in un secondo momento. Questo dato non deve stupire: l'Intesa nel 2010 era infatti appena stata costituita e non aveva basi consolidate, pertanto nel documento emerge un pragmatismo che fa perno soprattutto sulla diagnosi territoriale e sulla coerenza con i vari livelli di programmazione regionale, nazionale ed europea.

Il documento si divide pertanto in tre semplici parti:

- la descrizione della situazione attuale
- le priorità e la strategia di sviluppo
- il sistema di monitoraggio e valutazione delle azioni.

Nella parte descrittiva troviamo molti indicatori di tipo quantitativo a definire i segmenti socio-economici del territorio ed è invece mancante una prospettiva che tenga conto dei trend evolutivi del contesto e degli indicatori circa la 'qualità' della vita dei cittadini e delle imprese, anche se si esprime la necessità di trovare nuove direttrici dello sviluppo che ne tengano maggiormente conto.

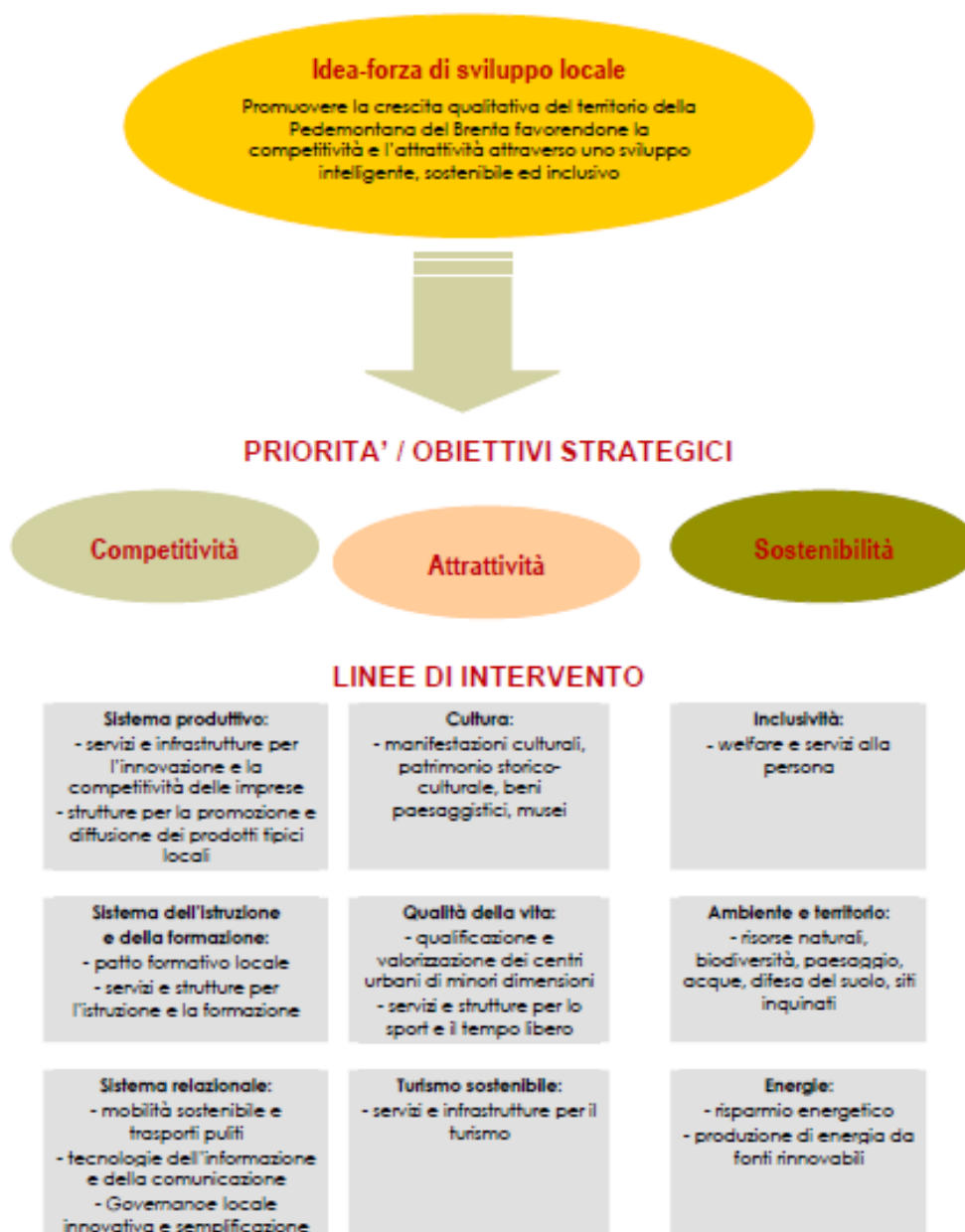
La *vision* del territorio traspare dalla parte seconda del documento, quella rivolta alle priorità d'intervento sul territorio:

1. **Sostenere la competitività** dell'area della Pedemontana del Brenta, **promuovendo l'innovazione e lo sviluppo delle imprese** e la crescita, soprattutto qualitativa, del sistema produttivo locale. Nella diagnosi territoriale si evidenzia che l'IPA della Pedemontana del Brenta è un contesto economico dinamico, con specializzazioni produttive d'eccellenza che tuttavia ha assistito ad un rallentamento del processo di rinnovamento e di espansione dell'industria locale. Si sottolinea che la priorità è riorientare il sistema economico locale. Nell'ottica delineata, la strategia per l'IPA Pedemontana del Brenta individua linee di intervento, collegate al sistema produttivo, dell'istruzione e della formazione e a quello relazionale (torna in modo forte il tema dell'importanza dei sistemi a rete per la competitività).
2. Sostenere l'attrattività dell'area della Pedemontana del Brenta, agendo sui caratteri territoriali che rappresentano sempre più oggi elementi essenziali della capacità di **attrazione degli investimenti**. Le linee di intervento individuate sono tre:
 - **cultura**, al fine di promuovere, qualificare e valorizzare il patrimonio culturale locale;
 - **qualità della vita**, mediante la valorizzazione dei centri urbani e dei centri storici e la creazione di servizi e strutture per lo sport e il tempo libero;
 - **turismo sostenibile**, al fine di promuovere servizi e infrastrutture per lo sviluppo di un turismo di qualità nell'area.

Nel corso nel 2010 il più significativo progetto di territorio condotto è stato il progetto AQUAS' Azioni per la qualità, l'Attrattività e lo sviluppo sostenibile dell'area Pedemontana del Brenta” all'interno del quale è stato proposto un percorso naturalistico dal Brenta alle colline tra Bassano del Grappa e Marostica.

3 . Promuovere la **sostenibilità dello sviluppo economico e sociale locale**, preservando le risorse naturali e ambientali dell'area e le possibilità di sviluppo per le generazioni future e promuovendo allo stesso tempo una società inclusiva e solidale.

Come si può notare tutte le priorità indicate puntano l'attenzione sulla necessità di trovare una chiara identità al territorio capace di migliorarne l'attrattiva: rilevante che i settori su cui investire siano identificati soprattutto nella cultura e turismo sostenibile(*vedere grafico sotto*).



FONTE: Documento Programmatico d'Area, pag.16.

Analizzando il parco progetti dell'IPA Pedemontana del Brenta emergono poi alcuni altri progetti ma la maggior parte sono rivolti a singoli comuni o piccoli gruppi di comuni, e tra questi i più significativi misurati in termini di risultati raggiunti sono:

1. IPA al CENTRO1 – Piano per la riqualificazione dei centri urbani

nell'area Pedemontana del Brenta rivolto al comune di Cassola (2013). Si tratta in realtà di un progetto in cui l'unico soggetto beneficiario risulta essere il comune di Cassola che si propone però stazione unica appaltante, prevedendo il coinvolgendo anche dei comuni di Rossano Veneto e Schiavon. Ipa ha cioè sostenuto il progetto presentato dai tre comuni tutti impegnati in opere di riqualificazione urbana delle rispettive piazze o centri storici. Si tratta di un primo ma importante passo di condivisione delle strategie. Nel 2014 seguirà sempre nell'ambito della riqualificazione urbana un secondo progetto 'IPA al CENTRO2' stavolta rivolto al comune di Mason.

2. Progetto di riqualificazione e miglioramento dell'accessibilità turistica tra i due siti storici del Museo Civico della Ceramica "G. De Fabris" ed il progetto "Marostica e Borgo Panica: la "Mobilità Più". Si trattava entrambi di progetti presentati nell'ambito del "Programma Attuativo Regionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - PAR FSC Veneto 2007-2013. Asse 5 che aveva tra i focus chiave "Progetti integrati di area e di distretto turistici culturali e sostenibili" e "Riqualificazione dei centri urbani e della loro capacità di servizio". In realtà al di là dei due progetti qui citati, appare chiaro che IPA sembra letteralmente *rincorrere* i bandi per intercettare risorse ma è ancora lontana una vision comune.

Nel 2015 IPA fa un salto di qualità notevole e costruisce finalmente *un progetto di territorio* coinvolgendo circa 12 comuni dell'area, con obiettivi più definiti ed ambiziosi e con proiezioni significative anche negli anni a venire: la Ciclopista del Brenta .

Il progetto è significativo per la *ratio* che ha portato alla sua costruzione, trasversale ai territori, e che fa ben sperare proprio nella futura collaborazione e dialogo tra territori contigui:

- Si tratta del primo ed importante progetto che l'Intesa costruisce con l'intento di costruire un tratto strategico della ciclovia Trento-Venezia che, a sua volta, rappresenta una “variante” della Ciclopista del Sole che da Monaco di Baviera si prefigge di giungere a Napoli. E' cioè rilevante l'inquadramento generale attorno al quale si è lavorato per arrivare all'identificazione dell'itinerario, secondo una logica già transnazionale nelle ricadute.
- E' espressamente programmato dal “Piano Regionale della mobilità ciclistica – Masterplan 2014” della Regione Veneto: si nota cioè che IPA ha prestato molta attenzione alla programmazione regionale e alle fonti normative forti che potessero legittimarne l'idea.
- È pensato fin dalle sue origini per essere collegamento con la dorsale est-ovest che si sviluppa lungo la pedemontana veneta (verso ovest l'area marosticense, verso est l'ambito della pedemontana del Grappa e dell'Asolano, il Feltrino e le Dolomiti);
- E' stato inquadrato all'interno della riforma del turismo dopo la legge 11/2013 , e viene presentato come essenziale per il neonato Sistema Turistico Tematico “Pedemontana e Colli” il quale attraverso la ciclopista vedrebbe “aprire le porte” a un decisivo flusso turistico, soprattutto quello

proveniente dal Trentino.

La redazione di questo progetto equivale ad un salto di qualità importante per la governance dell'area: per la prima volta dalla sua costituzione viene redatto un progetto di territorio secondo un approccio integrato e intersettoriale, che porta il progetto ad estendersi ben oltre il territorio di IPA andando di fatto a interagire con IPA Diapason ed altri territori grazie ad un elemento comune: il paesaggio, la cultura e la storia che lega queste zone. Tale perimetrazione ideale del territorio è motivata quindi da tradizionali fattori di identità ambientale, storica e culturale. La specificità di questo territorio è quella di essere una zona di grande interesse architettonico e storico collocata tra pianura e montagna. Un'area ricca di cultura, di storia, di monumenti e risorse ambientali caratterizzate dalla presenza del Massiccio del Grappa; un territorio che pur essendo, anch'esso, coinvolto dal proliferante sviluppo della piccola impresa, ha mantenuto importanti caratteri di ruralità e qualità del paesaggio che fanno emergere potenzialità turistiche, in gran parte ancora inesprese. Ed è quindi sul turismo che le due IPA *Pedemontane* trovano terreno fertile comune su cui gettare le basi di future collaborazioni, e la Ciclopista del Brenta è il primo essenziale tassello.

Alla luce del confronto tematico tra le due IPA si può quindi affermare che esiste un'attenzione fondamentale ad alcuni temi comuni: tutti quelli legati alla sostenibilità del territorio, alla sua attrattiva ed immagine. IPA Diapason e IPA Pedemontana del Brenta, al di là della loro eredità storica, riconoscono cioè l'appartenenza ad una stessa radice culturale-territoriale. In sostanza, la strategia delle due IPA converge sulla valorizzazione dello spazio di posizione della Pedemontana del Grappa, definito da tutti i sistemi di relazione istituzionale, economica e sociale con gli altri territori contigui alle due aree; all'interno di questo scenario il turismo può giocare un ruolo fondamentale per lo sviluppo

locale e le due IPA ne hanno preso coscienza.

Esiste però anche un'altra consapevolezza: il territorio deve lavorare sulla propria *identità*, perché solamente un'identità forte è oggi il presupposto per stare nella modernità. La nuova economia dei flussi interconnette i luoghi attraverso la mobilità di capitali, merci, persone, conoscenze, questo però a condizione che i luoghi sappiano valorizzare le proprie “competenze distintive”, siano luoghi sufficientemente ricchi di identità, densi di relazioni interne stabili ed articolate, “vitali” dal punto di vista di chi ci vive e ci lavora. Siano in sostanza, luoghi capaci di produrre valore aggiunto all'interno delle reti globali.

3.4. Gli aspetti critici comuni della gestione territoriale: quali possibilità di sviluppo?

I diversi assetti di governance e la diversa composizione dei partenariati sono fattori determinanti quando bisogna tirare le somme sul rendimento generale delle due IPA prese in esame. In particolare la comparazione ha permesso di individuare alcune problematiche comuni con riferimento alla gestione territoriale. Innanzitutto la difficoltà a restituire centralità ai territori posizionandoli nelle reti più significative per l'area. La prima modernizzazione di questi territori che ha connotato il passaggio da un'economia agricola ad un'economia di piccola impresa, è avvenuta infatti grazie al ruolo di attori locali fortemente impegnati a costruire reti di relazioni produttive proiettate verso l'esterno, ed in ciò si è trascurato il rafforzamento degli elementi di coesione interna. Ne risulta oggi un territorio che tende a gravitare su poli differenti, per quanto riguarda il lavoro, i servizi, le relazioni produttive, il tempo libero. Le due IPA hanno maturato la consapevolezza che la globalizzazione oggi non sia più giocata come

competizione tra imprese per dimensione, densità e concentrazione di funzioni produttive, ma soprattutto fra “sistemi a rete” organizzati in forma variabile e flessibile. Ciononostante entrambe le IPA hanno manifestato difficoltà a combinare e organizzare le opportunità economiche e le risorse sociali, in vista del posizionamento più vantaggioso nei processi di riorganizzazione territoriale.

Il secondo aspetto critico della gestione territoriale collegato al primo riguarda la capacità di costruire vere politiche di sviluppo secondo un approccio integrato.

L'analisi dei documenti programmatici e anche dei partenariati ha portato ad affermare che anche qui negli anni è cresciuta la consapevolezza circa l'interdipendenza tra le politiche, quasi come fosse un postulato di qualsiasi nuovo progetto od azione efficace che si voglia intraprendere. Tuttavia nella prassi amministrativa siamo ancora lontani dal raggiungere risultati davvero intersettoriali: risulta cioè difficile non tanto programmare le priorità di intervento quanto *attuare* considerando le interconnessioni tra *policy* storicamente organizzate in modo settoriale come il turismo, lo sviluppo rurale o la politica industriale. Si tratta cioè di superare la tradizionale cultura politica ed amministrativa : un approccio cognitivo si va sostituendo sempre di più all'approccio funzionale tradizionale nel sottolineare che relazioni deterministiche, di causa-effetto devono cedere il passo a un diverso tipo di relazioni complesse, inter-soggettive.

A sua volta , anche volendo lavorare con questa nuova *ratio* ci si scontra infine con un terzo aspetto critico nella prassi : la mancanza di strutture tecnico-progettuali adeguate a supportare questo salto qualitativo nella cultura politica locale. In una parola: la *capability* istituzionale. Con questo termine si intende riferirsi all'insieme delle competenze e delle capacità istituzionali ed amministrative di cui un territorio dispone. Si tratta di un concetto interessante

perché in primo luogo esprime sia le potenzialità che i limiti del processo delle conoscenze possedute dagli attori, in secondo luogo permette di effettuare stime attendibili sulla possibilità di raggiungere i risultati di un progetto di rafforzamento territoriale. Entrambe le IPA infatti, anche quando hanno attuato progetti territoriali, si sono trovate a definire idee progettuali innovative e sovracomunali la cui esecuzione restava però in carico sempre al personale dei singoli comuni coinvolti (spesso non sufficientemente preparato) oppure a società/agenzie esterne (con la conseguenza di non migliorare la qualità del proprio capitale umano). In altre parole si tratta cioè di capire e definire, dopo l'ideazione di una policy integrata, *chi-fa-cosa*: ragionare quindi sulle risorse umane ridisegnando competenze, trattando il tema della formazione specifica continua e della necessità di implementare nuove strutture organizzative capaci di attuare le direttrici dello sviluppo.

Ultimo aspetto critico rilevato nella gestione territoriale è dato dalla mancaanza di un'identità forte e distintiva. I territori delle due IPA sono territori che si riconoscono reciprocamente come appartenenti ad aree omogenee: sul profilo delle comuni problematiche di tipo socio-economico ed insediativo da gestire (come visto nei paragrafi precedenti); sul profilo dei caratteri comuni se si va a ricercare il *fil rouge* che passa dalla volontà di valorizzare le comuni risorse territoriali, l'ambiente, la cultura fino alle interconnessioni che riguardano la storia e il turismo. Nella prassi però entrambi i territori non hanno sviluppato in modo distintivo la propria identità, e hanno agito senza un coordinamento nelle rispettive politiche e nei processi di integrazione istituzionale, economica e sociale.

Significativo appare comunque che proprio sull'asse cultura- turismo si sia avviata dal 2014 una collaborazione edificante: a partire dal progetto a regia per il

Massiccio del Grappa e passando per la strutturazione dei progetti sulle ciclopiste e sulla mobilità lenta si inizia ad intravedere un cambio di prospettiva.

E' necessario però riflettere su due questioni chiave: innanzitutto sulla dimensione di un'area territoriale adeguata alle dinamiche dello sviluppo, rivedendo anche la perimetrazione dei confini delle due aree per comprendere se sia possibile lavorare come un'unica area omogenea; in secondo luogo ragionare sulla profittabilità di instaurare nuovi partenariati inclusivi e capaci di portare valore aggiunto all'area. Solo una rinnovata identità territoriale infatti è oggi il presupposto essenziale per aprirsi, con la forza di strategie condivise, verso i meccanismi di competizione a livello globale.

CAPITOLO 4
UNA SFIDA ALLA PROGETTAZIONE TERRITORIALE
INTEGRATA DOPO LA L.R. 11/2013:
IL TURISMO COME VOLANO DI SVILUPPO PER LE DUE IPA?

Nel capitolo precedente si è visto come il turismo sia di fatto la prima politica su cui, a partire dal 2014, è iniziato un dialogo strutturato e condiviso tra IPA Diapason e IPA Pedemontana del Brenta. Entrambe le IPA infatti riconoscono nel turismo e nelle interconnessioni dei luoghi le potenzialità di sviluppo capaci di migliorare l'attrattività e l'identità dei territori, con importanti ricadute anche in molti altri settori.

Per riflettere sul turismo come politica di sviluppo bisogna però tenere conto che si tratta di una policy che è stata attraversata recentemente da radicali cambiamenti introdotti a partire dalla legge regionale 11/2013. Nel capitolo si cercherà di capire quali sono le potenzialità del turismo in Veneto e a quali condizioni esso possa essere un driver di sviluppo locale.

4.1. Il turismo come politica di sviluppo locale in Veneto: le novità introdotte dalla legge 11/2013.

Quando si pensa al turismo in Veneto bisogna tener conto di alcuni dati importanti e spesso sconosciuti ai più: è infatti la prima regione turistica italiana, grazie ad una omogenea distribuzione sul territorio della sua ricca offerta, che varia dalla montagna estiva e invernale al mare, dal lago alle terme, dalle città

d'arte ai parchi naturali, vanta 16 milioni di arrivi e 61,8 milioni di presenze nel 2014. Tradurre questi dati in numeri equivale ad affermare che l' economia turistica genera 11 miliardi di Euro di fatturato pari a l'8,2% del PIL regionale (anno 2011, Elaborazioni dati Ciset -IRPET).

Il Veneto può contare cinque contesti riconosciuti patrimonio dell'UNESCO, a renderlo una meta famosa in tutto il mondo sono senz'altro le sue destinazioni: Venezia e le città d'arte, Verona, Padova, Vicenza e le ville palladiane, le Dolomiti e Cortina, Bibione, Jesolo, Cavallino e tutte le spiagge dell'alto Adriatico, il Lago di Garda, il Delta del Po, le Terme Euganee di Abano e Montegrotto, Treviso e i suoi prodotti, le città murate, i centri storici e le molte altre località che stanno alla base del suo successo turistico.

Se da un lato il Veneto detiene il primato di meta turistica italiana, dall'altra si manifesta una criticità: una forte concentrazione turistica in poche destinazioni, che cominciano ad evidenziare problemi di capacità di carico. Basti pensare che nelle prime 10 destinazioni si concentrano oltre il 66% delle presenze turistiche della regione, il 91% dei pernottamenti regionali si registra in sole 50 località (Marchioro 2015).

Oggi il mercato si fa sempre più competitivo, spinto dalla diffusione di voli low cost e da altri fattori che inducono il turista a cercare nuovi modelli di fruizione della vacanza. È necessario che le destinazioni, attraverso una specifica azione di governance, recuperino le competitività di fronte alle sfide del mercato e presentino una coordinata offerta del territorio.

Per far fronte a tutto ciò il Consiglio regionale ha approvato la nuova legge del turismo, la Legge Regionale n.11/2013 “Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto”, creata con l'ambizioso obiettivo di conferire sistematicità e integrazione all'offerta turistica regionale.

In sostanza gli obiettivi della legge sono:

- Favorire l'integrazione tra il sistema territoriale (pubblico) e il sistema delle imprese (privato);
- Riorganizzare la gestione delle destinazioni turistiche;
- Innovare e differenziare l'offerta turistica;
- Evitare la stagnazione di destinazioni di turismo maturo;
- Incrementare il PIL turistico Veneto.

In primo luogo la legge punta cioè ad aiutare la Regione ad assumere maggiore competitività nei confronti delle altre destinazioni europee e non; in secondo luogo vuole essere un'opportunità straordinaria di sviluppo per i sistemi locali che sono chiamati ad assumere un nuovo ruolo inedito all'interno delle dinamiche turistiche.

Avere infatti l'obiettivo di gestire una destinazione significa porre l'attenzione su due aspetti tra loro interdipendenti. Un primo è connesso alla definizione del contesto di governo all'interno del quale si assumono le decisioni e ha a che fare con l'individuazione degli attori coinvolti, i loro ruoli, e i processi di funzionamento; un secondo aspetto è rappresentato dalla definizione dei contenuti e del destination management, che devono necessariamente andare oltre la meramente operativa gestione della destinazione per poter realmente incidere sui risultati e sulle possibilità di successo futuro del territorio⁶.

A questo punto è bene domandarsi quale sia il miglior soggetto nel territorio al quale affidare il compito di regia e di coordinamento in termini strategici, organizzativi e operativi.

L'art.9 della legge lo vede nell'innovativa istituzione delle OGD (Organizzazioni

⁶ Tripodi C., De' Medici A., Candoni I, *Questioni di governance*, in "La Rivista del Turismo", n4/12, Centro Studi Touring Club Italiano, Milano, pag. 16.

di Gestione della Destinazione), che altro non sono che il corrispondente italiano delle DMO (Destination Management Organization). L'OGD è cioè una cabina di regia costruita secondo l'ottica del partenariato pubblico-privato, riconosciuta e legittimata dagli stakeholders territoriali e in grado di guidare l'azione collettiva della destinazione. In sintesi: OGD è l'ente si occuperà della governance turistica.

Le altre significative novità introdotte dalla legge 11/2013 *(e che hanno ricadute anche sulle politiche locali come si vedrà nel paragrafo 4.4)* sono:

- La creazione di **Sistemi Turistici Tematici (STT)**;
- La nascita di **consorzi di imprese turistiche** (art.18);
- Il miglioramento del **servizio di informazione e accoglienza turistica** (Dgr.n.2287).

La legge prevede la suddivisione del territorio veneto in nove **Sistemi Turistici Tematici (STT)**, ovvero ambiti territoriali omogenei suddivisi per tipologia turistica e presenza di risorse turistiche, capaci di offrire e di promuovere una gamma integrata di prodotti turistici (art.11).

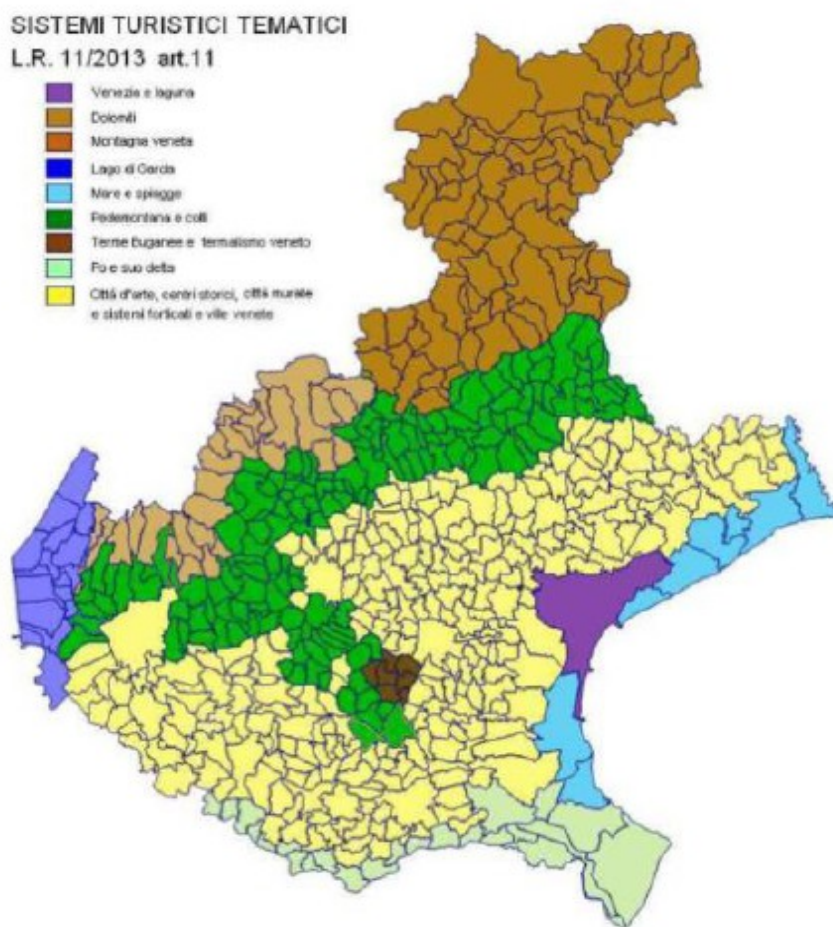
Si tratta di un dato importante: nel 2002 la regione Veneto riconosceva, tramite l'art.5 della legge quadro 135/2001, sedici Sistemi Turistici Locali (STL), i quali erano dati dalle candidature 'spontanee' delle aree a vocazione turistica senza alcuna logica integrata o funzionale, oggi questi sistemi sono stati sostituiti dai STT.

Un Sistema Turistico Territoriale viene definito dalla legge come l'insieme di tre fattori che devono essere messi a sistema⁷:

⁷Per analisi delle OGD in Veneto attuali e delle criticità dei SST si invita a vedere il paragrafo 4.3.

- 1) Espressione tematica, ovvero la specializzazione in termini di presenza di risorse turistiche;
- 2) Ambito territoriale omogeneo;
- 3) Sviluppo e promozione di una gamma integrata, ampia e coerente di prodotti.

I nove Sistemi Turistici Tematici riconosciuti nell'art.11 della legge regionale n.11/2013 sono: Venezia e laguna, Dolomiti, Montagna veneta, Lago di Garda, Mare e spiagge, Pedemontana e colli, Terme Euganee e termalismo veneto, Po e suo delta, Città d'arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete.



Sistemi Turistici Tematici. FONTE: REGIONE VENETO.

Il legislatore regionale invita poi i soggetti presenti nella destinazione a “fare squadra”, associandosi a consorzi turistici (art.18) e/o a reti d’impresa per commercializzare i prodotti.

Il comma 1, art.18, L.R.n.11/2013, definisce **consorzi di imprese turistiche** le associazioni, anche costituite nella forma di società consortile, formate da imprese turistiche e da eventuali altri soggetti privati. Il consorzio di imprese turistiche deve attuare programmi e progetti orientati alla gestione, sviluppo e qualificazione del prodotto turistico e dell’offerta, ai fini della commercializzazione turistica delle attività dei propri aderenti.

Il servizio di **Informazione ed Accoglienza Turistica** (art.15) è l’altra importante novità apportata dalla Legge Regionale n.11/2013. È un’attività che mediante la fornitura di informazioni, notizie, attività e servizi, può aiutare il turista a migliorare la sua presenza nel territorio.

In riferimento alle forme che possono essere organizzate a livello locale, ma con caratteristiche analoghe in tutto il territorio regionale sono stati identificati:

- a) IAT di destinazione: l’informazione e l’accoglienza sono altamente specializzati. Normalmente riguarda i comuni ad alta “vocazione turistica”;
- b) IAT di territorio: l’informazione e l’accoglienza sono al servizio di un territorio con località a minor impatto turistico e diverse da quelle di destinazione;
- c) Info-point turistici: attivati su iniziativa del soggetto gestore con i soggetti esercenti pubblici servizi della destinazione o del territorio. Possono essere integrativi degli IAT di destinazione o sostitutivi degli IAT di territorio;
- d) Dispositivi di comunicazione per utilizzo “in mobilità dell’utente”: nuovi

dispositivi di comunicazione come smartphone, tablet, pocketPC per la fruizione in rete di informazioni e servizi aggiuntivi. Sono integrativi, ma non sostitutivi, agli Uffici IAT e info-point.

4.2. Nuove concezioni di governance e attrattività dei territori: Destination Management e Destination Marketing.

La legge 11/2013 è importante perché , nel riconoscere un ruolo strategico al turismo veneto, disciplina, indirizza e organizza lo svolgimento delle attività economiche del turismo secondo il moderno precetto del *Destination Management*. Si tratta di un concetto essenziale da snocciolare proprio perchè raccoglie molte sfide attuali a cui i sistemi locali si trovano a far fronte.

Il Destination Management può essere definito come “un tipo di gestione strategica delle località turistiche, attraverso un adeguato sistema di pianificazione e controllo delle attività da sviluppare per incentivare il flusso di turisti presenti nell’area”(Della Corte, 2000) oppure come “il tentativo di promuovere e organizzare l’integrazione dell’aggregato di elementi di un territorio che convergono nel dar colpo a un’offerta turistica, in modo che essa aumenti le sue performance e la sua capacità di competere”(Tamma, 2002). Si può quindi affermare che un processo di Destination Management per definirsi efficace deve essere in grado di analizzare, definire e gestire i fattori di attrattiva e le differenti componenti imprenditoriali del sistema locale ma anche di organizzare tutti questi elementi in proposte d’offerta in grado di intercettare la domanda di mercato in maniera competitiva ed adeguata alla capacità del territorio.

L’azione di DM si può sintetizzare con: pianificazione, organizzazione e gestione delle attività turistiche per incentivare i flussi turistici.

Appare fin da ora evidente come il concetto di Destination abbia quindi a che fare con i sistemi di governance territoriali e con la loro capacità decisionale e direttiva. Infatti l'obiettivo della *Gestione della Destinazione* è quello di realizzare una strategia che conferisca sistematicità e integrazione all'offerta turistica, in territori nei quali le risorse sono diffuse, prevale lo spontaneismo imprenditoriale e l'attitudine alla cooperazione è spesso limitata.

Le quattro azioni principali del Destination Management sono:

1. La generazione di flussi turistici di *incoming*: grazie al DM una destinazione incrementa, gestisce e stabilizza la propria capacità di attrarre flussi turistici;
2. La gestione dell'immagine e del valore simbolico della destinazione: il DM valorizza i fattori distintivi del territorio, generando interesse a determinati segmenti di turisti;
3. Il coordinamento e la gestione delle relazioni con gli stakeholders: il DM deve integrare il lavoro degli attori locali creando i presupposti affinché l'offerta assuma i connotati di una configurazione network, valutando sia le relazioni orizzontali tra gli attori locali sia quelle verticali tra i primi e l'organismo di meta management⁸;
4. La valutazione dell'impatto del turismo sul sistema territoriale locale: il DM è tenuto a considerare le ricadute sociali del fenomeno turistico sui residenti e l'importanza dei fattori paesaggistici e naturali, considerando la loro deperibilità e unicità, in qualità di capacità attrattive del territorio.

Il concetto di Destination Management è più ampio rispetto a quello di

⁸ Con questo termine si intende una leadership che non si dia direttamente carico di attività produttive e iniziative imprenditoriali, ma realizzi le condizioni perché altri possano produrre e intraprendere quanto occorre per dare concreta attuazione alla auspicata visione di sviluppo di un sistema economico o di una qualsiasi organizzazione. Per approfondimenti consultare autori come Macchiavelli, Dall'Ara, Alberti.

Destination Marketing che riguarda principalmente l'attività di marketing all'interno della destinazione, prescindendo dai criteri secondo cui questa è stata creata.

Per poter affrontare la competizione globale del turismo non è più sufficiente disporre di attrazioni, offrire servizi di base e avere un certo grado di notorietà, ma è indispensabile saper interagire con il mercato dal punto di vista comunicativo (immagine, valore simbolico della destinazione), commerciale (politiche di prezzo, garanzia di qualità, innovazione dell'offerta) e del prodotto. Il Destination Marketing è il responsabile di tutte queste azioni e si propone di ideare ed attuare le giuste politiche di marketing che contribuiscano all'aumento dell'attrattività e della competitività della destinazione o del prodotto turistico.

Anche qui è evidente la sfida impegnativa rivolta ai sistemi di governance locali : Il Destination Marketing va infatti inteso come un processo di trasformazione delle risorse, delle attrazioni, delle offerte imprenditoriali e delle capacità di governance del territorio in prodotti turistici tematizzati, rivolti a mercati specifici attraverso politiche di comunicazione e commercializzazione integrata.

4.3. Le OGD in Veneto e le due IPA di fronte al bivio: quale Sistema Turistico Tematico?

Abbiamo visto nei paragrafi precedenti che la legge 11/2013 definisce i Sistemi Turistici Tematici , ma è con la DGR 2286 de 110 dicembre 2013 che la Giunta regionale ha stabilito i parametri principali per istituire una OGD:

- a) Dimensione turistica:

-Una sola OGD per tutto l'ambito territoriale dei Sistemi Turistici Tematici: "Venezia e Laguna", "Dolomiti", "Montagna veneta", "Pedemontana e colli" e "Po e suo delta". Con la nuova Dgr.588/2013 i comuni aderenti a OGD unica non devono più necessariamente essere territorialmente contigui;

-Una OGD per destinazione con almeno un milione di presenze all'anno, calcolate sulla media del triennio 2010-2012, rientranti nei STT "Mare e Spiagge" e "Terme Euganee e termalismo veneto";

-Una OGD per destinazione con almeno settecentomila presenze annue calcolate sulla media del triennio 2010-2012, rientranti nel STT "Città d'arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete". In tal caso i comuni aderenti all'OGD devono essere territorialmente limitrofi;

b) Soggetti partecipanti: possono essere imprese turistiche in forma associata, altri soggetti privati, enti pubblici e, tra questi, almeno uno o più comuni, Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura;

c) Funzioni ed attività: inizialmente si crea un tavolo di confronto costituito per la governance della destinazione e del territorio, poi vi è l'evoluzione verso la gestione unitaria delle funzioni di informazione e accoglienza turistica.

d) Forme di costituzione: i soggetti partecipanti definiscono in modo autonomo la modalità organizzativa più adatta al governo della destinazione, e si può andare dal semplice tavolo di confronto fino a una forma aggregativa o societaria costituita ai sensi della vigente legislazione.

La configurazione della legge è di particolare importanza poiché si presenta

come una “legge cornice” che disciplina e indirizza i principi riguardanti lo svolgimento delle attività economiche del turismo ma allo stesso tempo demanda ai singoli territori di definire la propria organizzazione interna, nel rispetto delle rispettive autonomie e secondo il principio di sussidiarietà.

A novembre 2015 le dieci OGD presenti e riconosciute dalla regione Veneto, con riferimento all’art.9 della l.r.11/2013 sono:

1. OGD San Michele al Tagliamento (STT Mare e Spiagge);
2. DMO Caorle (STT Mare e Spiagge);
3. Cavallino Treporti (STT Mare e Spiagge);
4. Jesolo – Eraclea (STT Mare e Spiagge);
5. Delta del Po (STT Po e il suo delta);
6. Lago di Garda (STT Lago di Garda);
7. Verona (STT Città d’arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete);
8. Pedemontana (STT Pedemontana e colli);
9. Città d’arte e Ville Venete del territorio trevigiano (STT Città d’arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete);
10. DMO Dolomiti (STT Dolomiti).

Alla luce di queste considerazioni è ora interessanti chiedersi dove l'IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano e l'IPA Pedemontana del Brenta si vedano collocate: ragionare dunque sia sui sistemi turistici tematici regionali, sia sulla profittabilità di una OGD rispetto ad un'altra.

Dal confronto tra le due IPA svolto nel capitolo precedente, sono emersi alcuni importanti dati comuni che qui è utile brevemente sintetizzare:

- sono aree pluridistrettuali, diversificate sul piano delle specializzazioni produttive, capaci di rispondere con flessibilità agli andamenti dei mercati, in cui c'è una forte vitalità imprenditoriale impegnata a disegnare stabili relazioni esterne;
- sono aree di interesse architettonico e storico collocate tra pianura e montagna, ricche di cultura, di storia, di monumenti e risorse ambientali caratterizzate dalla presenza del Massiccio del Grappa; territori che pur essendo coinvolti dal proliferante sviluppo della piccola impresa, hanno mantenuto importanti caratteri di ruralità e qualità del paesaggio che fanno emergere potenzialità turistiche, in gran parte ancora inesprese. Già ora sono comunque abbastanza consistenti i flussi turistici, i quali quindi testimoniano il ruolo che questi territori possono svolgere nella nuova economia dell'intrattenimento;
- sono aree che trovano una propria specificità nella ricca presenza di istituzioni formative che con la loro azione culturale hanno accompagnato la prima modernizzazione del territorio e che oggi costituiscono una risorsa strategica per dotare la realtà locale di quei saperi complessi adeguati al nuovo clima competitivo.
- Sono aree che a partire dal 2014 hanno avviato una collaborazione su alcuni progetti di territorio inerenti l'asse turismo-cultura, convergendo sulla necessità di valorizzare lo spazio di posizione della Pedemontana del Grappa, definito da tutti quei sistemi di relazione istituzionale, economica e sociale con gli altri territori contigui alle due aree.

Al momento dell'uscita della legge 11/2013 le due IPA si sono trovate però a confrontarsi sul tema OGD con modalità di approccio e percorsi diversi, che riflettevano le posizioni delle rispettive province di riferimento: Treviso e Vicenza.

La provincia di Treviso, tradizionalmente attenta a queste tematiche, aveva avviato una tavola rotonda tra enti locali, IPA e vari stakeholders già a partire dall'estate 2014 con l'obiettivo di aver un confronto col territorio sulle potenzialità turistiche da valorizzare per l'area. Dopo circa 7 mesi di lavoro ed analisi, a marzo 2015 la provincia propose la candidabilità dell'area all'interno del Sistema turistico tematico “Città d’arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete” e con la volontà quindi di creare una propria OGD nell'area trevigiana. IPA Diapason dopo aver partecipato attivamente ad ogni convocazione del tavolo, aveva deciso di dare a un'informale adesione al Protocollo di creazione dell' OGD perché al momento era l'unica OGD di cui si discuteva nel territorio in modo strutturato ma di fatto i comuni dell'Intesa avevano espresso una visione critica rispetto alla proposta provinciale. Nello specifico esistevano alcuni nodi da sciogliere inerenti da un lato la parte gestionale- organizzativa dell' OGD, e dall'altro soprattutto considerazioni politico-strategiche circa i vantaggi dell'adesione a un OGD appartenente a quel Sistema Turistico Tematico.

In particolare il tavolo di coordinamento di IPA considerava critica soprattutto la mancanza di indicazioni legislative sulla sostenibilità finanziaria dell'OGD: la provincia aveva quindi proposto nel protocollo di adesione l'adozione della tassa di soggiorno obbligatoria con aliquote stabilite uguali per tutti gli aderenti. Questa linea guida della provincia era vissuta male dai comuni che ancora non avevano chiare le funzioni dell'OGD e i vantaggi ad aderirvi per i

propri territori di riferimento, ed erano però già chiamati ad introdurre una nuova imposta, motivo che spinse quindi IPA ad aver un atteggiamento prudentiale ed attendista.

Il vero cruccio della questione riguardava comunque la scelta strategica del Sistema turistico tematico a cui aderire: i comuni dell'Intesa intendevano sì migliorare la fruizione turistica del territorio ma nutrivano dubbi sui benefici ad entrare nel 'tematismo' delle Città d'arte e Ville Venete. Il tavolo, conscio che nel trevigiano non esiste un vera destinazione trainante ma un'offerta territoriale diffusa che bisogna organizzare, aveva il timore di diventare una zona satellite rispetto a Treviso od altre città più grandi e voleva valutare anche altre opzioni. In particolare la possibilità di aderire al SST "Pedemontana veneta e Colli" e/o creare una propria OGD.

Nel frattempo la regione con DGR n. 882 del 13 luglio 2015 aveva proceduto a riconoscere l'OGD "Città d'arte e Ville Venete del territorio trevigiano" ma aveva sostenuto in delibera che allo stato attuale i comuni dell'IPA Diapason non avrebbero -anche volendo- possibilità di partecipare all'OGD in quanto non territorialmente attigui a quelli riconosciuti, che ricalcavano di fatto la dorsale nord sud da Vittorio Veneto fino a Mogliano (*vedere allegato 4*).

IPA Pedemontana del Brenta invece aveva vissuto un percorso meno partecipativo rispetto all'IPA Diapason in quanto per tutto il 2014 c'erano stati solo deboli intenti di avviare l'iter per aderire a un SST e creare una OGD. Anche qui però ad avere preso le redini del coordinamento è stata la provincia di Vicenza che, alla luce delle potenzialità storico-culturali legate soprattutto alle grandi opere architettoniche e alle ville Palladiane, a partire da gennaio 2015 aveva iniziato a spingere per aderire al tematismo "Città d'arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete" e creare una propria OGD (ad oggi

comunque non ne esiste ancora alcuna).

L'IPA Pedemontana del Brenta, pur conscia dell'importanza strategica di posizionarsi, manifestava di fatto le stesse perplessità di IPA Diapason sulla strutturazione della futura cabina di regia dell'OGD, sul futuro coordinamento dei territori, sulle modalità di finanziamento dell'OGD, e sui possibili benefici per i territori dei comuni chiamati ad aderirvi. Pertanto anche qui si valutava pari passo la profittabilità dell'altro possibile Sistema Turistico Tematico "Pedemontana e Colli".

Nel frattempo la regione con DGR n. 420 del 31 marzo 2015 aveva riconosciuto l'OGD "Pedemontana veneta e colli" promossa e coordinata dal Comune di Thiene assieme all'Associazione Pedemontana. Vi e da Confcommercio Mandamento di Thiene, e il cui protocollo era stato sottoscritto da altri 38 Comuni prevalentemente concentrati nell'alto vicentino, tra cui però anche il comune di Marostica.

Alla luce di questa situazione complessa e dinamica, e condividendo stesse preoccupazioni e visioni sui rispettivi territori, a partire da maggio 2015 i presidenti delle due IPA hanno iniziato a confrontarsi proprio per affrontare questo tema: a quale STT aderire? Come garantire la migliore offerta turistica integrata e senza frammentazione? Il sistema Pedemontana e Colli potrebbe permettere un posizionamento strategico ai territori di entrambe le IPA oppure no?

Significativa l'attenzione dei due presidenti che si sono mossi durante l'estate 2015 mantenendo quindi aperti i contatti con le rispettive province ma al contempo provando a costruire un dialogo con l'esistente OGD Pedemontana Veneta e Colli per capirne la fruibilità rispetto ai rispettivi stakeholders territoriali e le potenzialità di sviluppo per le due aree.

Di fatto entrambe le IPA, che anche se informalmente presenziavano alle

riunioni sulle OGD non hanno formalmente ad oggi ancora aderito ad alcuna OGD(fermo restando che a Vicenza non è neppure partita alcuna OGD a differenza di Treviso) e hanno tenuto volutamente una posizione di attendismo ai fini di una più profonda valutazione.

Guardando ad oggi infatti le uniche organizzazioni riconosciute dalla Regione Veneto sono l'OGD Pedemontana Veneta e Colli e l'OGD Città d'arte e Ville Venete del territorio trevigiano, ma di fatto i comuni delle due intese non si sentono pienamente rappresentati da nessuna delle due.

Il Sistema Turistico Territoriale "Pedemontana e Colli", che per natura potrebbe essere il più adeguato per il tipo di offerta turistica presente in queste aree, è in realtà il più critico e complesso soprattutto a causa dall'estensione eccessiva del sistema, motivo per cui vi sono difficoltà nel mettere assieme territori così disomogenei, che partono dalle pendici della Lessinia, attraversano la pedemontana vicentina, il Massiccio del Grappa e arrivano alle colline del trevigiano, comprendendo anche i monti Berici ed Euganei.

In un momento cioè come quello attuale in cui le due IPA stanno a fatica affrontando il tema dell'identità territoriale, un'adesione ad un sistema così vasto sembra cioè pregiudizievole nel definire la propria immagine distintiva di territorio.

Il sistema turistico territoriale Città d'arte invece presenta due profili di criticità:

- per IPA Diapason -come già accennato- l'adesione ora non è possibile a causa della mancata contiguità territoriale col resto dei comuni riconosciuti. Anche superando questa problema resta il problema della tassa di soggiorno da introdurre, e il rischio di non vedere appieno valorizzate le proprie specificità dovendo di fatto 'competere' con comuni

più grandi, meglio strutturati e appetibili per il pregio storico come Treviso, Vittorio Veneto ecc.

- per IPA Pedemontana del Brenta l'unica adesione ad oggi possibile sarebbe quella all' OGD Pedemontana e Colli la quale appare oggi, anche se ambiziosa negli obiettivi, ancora poco strutturata nei contenuti e soprattutto molto rivolta all'alto vicentino. La vocazione di Città d'arte invece sarebbe sentita nell'area bassanese, ma anche qui manca un soggetto coordinatore che parli all'unisono per l'area.

Da un lato per entrambe le IPA è ovvio che l'adesione ad una OGD non può essere considerata una proposta, ma un passo obbligatorio per lo sviluppo territoriale in un'ottica turistica. Questo anche perché da qui in avanti i bandi regionali sul turismo avranno come prerequisito l'appartenenza ad una OGD.

E' diffusa la consapevolezza che anche se le due IPA sono un'importante strumento di programmazione decentrata, esse non sono un contesto sufficiente per la gestione della destinazione e l'incremento dei flussi turistici.

L'area Pedemontana del Grappa Asolano e l'area Pedemontana del Brenta si trovano di fronte ad un bivio: è essenziale scegliere la giusta strategia perché qui si giocheranno i futuri rapporti di collaborazione anche sul fronte turismo-cultura tra le due aree.

4.4. Le sfide della nuova politica del turismo alla progettazione territoriale integrata nelle due IPA.

Abbiamo visto come analizzare le novità delle l.r.11/2013 portino a dei veri e propri cambiamenti nelle politiche locali, chiamate ad essere molto più accorte nella fase di pianificazione e gestione delle attività per poter aumentare la competitività e l'attrattività territoriale.

Se fino a ieri l'attività era di competenza esclusiva ed univoca delle province che la esercitavano direttamente o avvalendosi di enti strumentali o di altri soggetti, oggi il legislatore ha posto in capo alla Giunta regionale di indirizzo, di programmazione e di coordinamento delle attività in maniera unitaria su tutto il territorio regionale.

Tradizionalmente inoltre, le organizzazioni turistiche territoriali si occupavano esclusivamente di promozione e accoglienza turistica, le quali non richiedevano l'integrazione fra gli enti territoriali e gli attori locali nell'assumere decisioni operative e nel definire delle politiche di offerta. Questo causava l'evidente separazione logica e operativa tra le azioni di macro-marketing (azioni condotte a livello di destinazione dalle organizzazioni turistiche territoriali) e micro-marketing (azioni condotte individualmente dai singoli attori).

Con la separazione di macro e micro marketing turistico è improprio parlare di *Destination Management* e *Destination Marketing* poiché:

- Non esiste una strategia di mercato effettiva ma solo un insieme disordinato di mercati di riferimento;
- Non esiste un "prodotto della destinazione" perché l'offerta si suddivide in tante offerte frammentate, frutto di singoli operatori;
- Non può esistere, di conseguenza, una politica di prezzo della

destinazione;

- La destinazione non può essere commercializzata nella sua integrità perché prevale un commercio basato sull'ospite fidelizzato, ciò non permette di proporre l'offerta ad altri mercati di riferimento;
- La comunicazione è di tipo istituzionale, spesso centrata sulle bellezze del paesaggio o sulle risorse culturali del territorio e non legata a specifiche famiglie motivazionali.

Per questi motivi la nuova legge sul turismo regionale ritiene molto importante il coinvolgimento degli attori locali. Di fatto è l'ente di governo il primo responsabile della politica turistica in quanto deve definire obiettivi politico-strategici di medio/lungo termine, ovvero:

- La definizione di un piano strategico di sviluppo dell'offerta che consente di rivolgere i prodotti turistici specifici a determinati segmenti di clientela;
- L'aumento della scala dimensionale dell'offerta favorendo la collaborazione tra gli attori locali;
- La promozione di politiche della qualità dell'offerta;
- La considerazione del vincolo di sostenibilità dell'offerta turistica;
- La coerenza e l'integrazione con la politica turistica del territorio.

Tradurre queste considerazioni con riferimento alla governance delle due IPA equivale a dire che la nuova politica sul turismo introdotta con la legge 11/2013 può funzionare solo se all'interno delle destinazioni vi è un adeguato modello di coordinamento che permetta di gestire le azioni seguendo una logica unitaria.

Il percorso da seguire per arrivare a scegliere un sistema tematico e una

OGD è di fatto diverso per ogni destinazione, ognuna deve sperimentare la propria soluzione organizzativa e gestionale cercando di rendere il più attrattiva possibile la propria offerta. Le caratteristiche di ciascuna destinazione in termine di risorse, competenze, attitudini alla cooperazione, strutture imprenditoriali e amministrative presenti nel territorio, sono diverse e non è quindi possibile identificare una soluzione ottimale applicabile trasversalmente ai due territori quale “modello” ideale di Destination Management e Destination Marketing.

La soluzione è che ogni destinazione applichi la propria politica di gestione e marketing, compatibilmente con la propria storia e struttura imprenditoriale sociale ed istituzionale.

Una cosa però appare certa: il turismo pone delle sfide alla progettazione territoriale integrata che in buona parte sono le stesse che i modelli organizzativi di governance locali devono affrontare per evolversi e permettere un salto di qualità nelle politiche per lo sviluppo.

Nello specifico le principali sfide sono:

1. L’istituzione di OGD supera la tradizionale frammentazione dei ruoli e delle competenze sul turismo dando alle destinazioni una dimensione unitaria e collettiva delle funzioni di informazione, accoglienza, promozione e commercializzazione: solo quei sistemi locali che sapranno riorganizzarsi internamente e programmare in modo funzionale sapranno garantire una politica unitaria e coerente negli sviluppo e negli esiti.
2. La nuova politica turistica esprime la necessità di creare alleanze che coinvolgano maggiormente il sistema privato ed imprenditoriale per assicurare strategie rappresentative e sostenibili nel lungo periodo. In altre parole i sistemi locali, sempre più schiacciati dai tagli delle risorse,

dovranno essere veri e propri driver per mobilitare il tessuto imprenditoriale e spingerlo a concorrere a costruire l'OGD: la capacità di 'fare rete' tra attori diventerà l'elemento essenziale su cui i sistemi locali giocheranno la loro competitività ed attrattività.

3. La creazione dei STT spinge i sistemi locali a riposizionarsi a livello regionale nel tematismo che riconoscono come identificativo del loro territorio. La politica del turismo offre cioè un'importante occasione per i sistemi di governance locali di ragionare in modo compiuto e coerente sulle caratteristiche distintive dei loro territori: avere un'immagine forte permetterà di posizionarsi in modo strategico rispetto anche ad altre politiche di sviluppo locale.
4. Ragionare su come migliorare i flussi turistici implica la capacità di ragionare in modo integrato sulle politiche locali. Infatti il turismo può essere un volano di sviluppo per i territori delle due IPA a condizione che:
a) questi riescano ad inserirlo nella programmazione locale considerando il positivo effetto spill-over sugli altri settori, b) si ragioni sul turismo come direttrice di sviluppo funzionale e trasversale ai territori e non dentro a rigidi confini amministrativi.

CAPITOLO 5.

UNA PROPOSTA OPERATIVA, INNOVAZIONI DI GOVERNANCE

Nel capitolo 3 sono state affrontate le principali criticità che Ipa Diapason e IPA Pedemontana del Brenta condividono nell'approccio alla gestione territoriale, con riferimento particolare alla difficoltà di restituire centralità ai due rispettivi territori. Nel capitolo 4 si è evidenziato invece come la recente politica regionale sul turismo rappresenti un'importante possibilità di sviluppo per le due IPA, in quanto le sfide che vengono poste sono in buona parte le stesse che i modelli organizzativi di governance locali devono affrontare per evolversi verso politiche di qualità per lo sviluppo. Nel seguente capitolo quindi si procederà ad ipotizzare una proposta operativa che cerca di rispondere a tali sfide.

5.1. Ragionare sulla dimensione territoriale adeguata.

La nuova programmazione 2014-2020 e le sfide poste dalla recente riforma Delrio stanno finalmente portando gli enti locali ad interrogarsi sulla dimensione territoriale *adeguata* a recepire i cambiamenti in atto e soprattutto a governarli in modo funzionale. Le politiche di sviluppo disegnano spesso traiettorie trasversali ai territori e delineano strategie di area vasta che nulla hanno a che vedere con la logica rigida e settoriale imposta dai confini amministrativi.

Per adottare una giusta prospettiva quindi è necessario partire dalla definizione del concetto di 'area vasta'. L'area vasta infatti va intesa come “una geometria variabile di funzioni, una rete che va definita in relazione alle politiche da perseguire, non un'entità statica che può essere rinchiusa entro confini amministrativi rigidi” (Salvato, 2015).

Bisogna ricordare che il carattere metropolitano di un'area è dato dalla complementarietà delle funzioni urbane, dai rilevanti flussi di pendolarismo e dall'omogeneità del modello di sviluppo, tutti fattori che travalicano i confini provinciali e regionali, la cui logica tende invece a permanere nell'attuale realtà di gestione territoriale.

La prospettiva futura di sviluppo per i sistemi di governance locali è legata soprattutto a questa sfida: non individuare nuovi confini amministrativi, ma piuttosto le funzioni metropolitane e gli ambiti adeguati al loro esercizio.

Con riferimento ai territori delle due IPA prese in esame, il punto critico riguarda in primis proprio la costruzione di uno spazio metropolitano efficiente, in grado offrire alle imprese e ai cittadini servizi di qualità. La domanda che oggi emerge è una domanda di reti e di nodi capaci di connettere il locale con il globale, di saperi, competenze, servizi, infrastrutture, che consentano a questi

territori di connettersi e di integrarsi con mercati sempre più vasti e di definire un'offerta coerente alla crescente domanda di qualità. Si tratta di servizi che sono essenziali non solo per le imprese, ma che contribuiscono in modo rilevante alla vivibilità del territorio da parte dei singoli cittadini.

Sul piano delle politiche di organizzazione del territorio bisogna prendere atto che la dimensione delle reti rappresenta una determinante fondamentale delle trasformazioni in corso nelle economie locali. Solo una divisione del lavoro costruita attraverso l'organizzazione di efficienti reti (materiali e immateriali) rende possibile conseguire quelle economie di specializzazione e di scala che possono sostenere lo sviluppo di competenze eccellenti e dunque di servizi competitivi.

Alla luce di quanto detto e avendo in mente tutti quei parametri di omogeneità tra i territori presi precedentemente in esame, appare quindi chiaro

che le due IPA non possono pensare di creare vere politiche di sviluppo continuando a restare limitate dentro ai loro confini. Se gli obiettivi di medio-lungo periodo sono gli stessi con riguardo a certe priorità di sviluppo- come è stato evidenziato nel cap.3 e 4 – allora è necessario che si inizi a programmare considerando i 13 comuni di IPA Diapason e i 18 comuni dell'IPA Pedemontana del Brenta come un'unica area. Questo non significa nell'immediato arrivare ad una fusione delle due IPA ma significa essere capaci di ragionare in modo funzionale, avendo come obiettivo-guida la crescita di competitività dell'intera area.

Per iniziare, sarebbe auspicabile che , come già fatto per la gestione di alcuni progetti comuni come quelli sul Massiccio del Grappa e sulle piste ciclabili, le due IPA arrivassero a stilare un Protocollo d'Intesa che andasse a definire una comune area territoriale sulla quale lavorare assieme per massimizzare i risultati. La strategia comune delle due IPA può infatti convergere sulla valorizzazione del comune spazio all'interno dell'area *Pedemontana*, spazio definito da tutti sistemi di relazione economici-sociali-progettuali già discussi , e senza dover per questo rinunciare alla affermazione e al rafforzamento di una propria identità locale. L'intoppo politico infatti avviene qui: si confonde spesso la dimensione dell'appartenenza e dell'identità locale con quella della gestione funzionale a raggiungere risultati di scala. Sul punto devono essere le amministrazioni locali a mobilitarsi, attivando percorsi partecipativi per la cittadinanza e i vari stakeholders territoriali per far comprendere loro le potenzialità dell'agire assieme su un'unica area.

5.2. Nuovi protagonisti dello sviluppo territoriale: l'importanza della rete e del rilancio di partenariati inclusivi.

Appare chiaro che la globalizzazione oggi non è più giocata solo come competizione tra imprese per dimensione, densità e concentrazione di funzioni produttive, ma fra “sistemi a rete” organizzati in forma variabile e flessibile. Di conseguenza, la competizione diventa la diversa capacità dei sistemi locali di combinare e organizzare le opportunità economiche e le risorse sociali, in vista del posizionamento più vantaggioso nei processi di riorganizzazione territoriale.

La nuova economia dei flussi infatti interconnette i luoghi attraverso la mobilità di capitali, merci, persone, conoscenze, questo però a condizione che i luoghi siano sufficientemente ricchi di identità, densi di relazioni interne stabili ed articolate, “vitali” dal punto di vista di chi ci vive e ci lavora. Siano in sostanza, luoghi capaci di produrre valore aggiunto all'interno delle reti.

In altre parole, per essere protagonisti dello sviluppo locale bisogna essere in grado di analizzare, definire e gestire i fattori di attrattiva e le differenti componenti imprenditoriali del sistema locale ma anche di organizzare tutti questi elementi in proposte d'offerta in grado di intercettare la domanda di mercato in maniera competitiva ed adeguata alla capacità del territorio.

Questi ragionamenti conducono a due conseguenze:

1. da un punto di vista istituzionale occorre una cultura politica capace di costruire politiche inclusive e capace di rilanciare il ruolo dei partenariati come driver dello sviluppo all'interno dei sistemi a rete;
2. da un punto di vista funzionale occorre pianificare e organizzare il tessuto economico-sociale dei territori in modo da renderlo capace di affrontare le

sfide della progettazione territoriale integrata.

Il territorio così inteso è il primo luogo in cui attivare l'integrazione, tra politiche e investimenti, tra direzioni di sviluppo e progetti, a partire però dalle persone e dalla loro capacità di dialogo, di confronto e di aggregazione. L'uscita dalla crisi dipende in larga misura dalla capacità di cambiamento e l'innovazione si qualifica sempre di più come un processo plurale, che prevede una partecipazione attiva e trasversale dei territori capace di arrivare alle periferie (dimensionali, relazionali, infrastrutturali) e di proporre un nuovo valore: la condivisione non è un rischio ma un moltiplicatore di possibilità, l'intelligenza collettiva è una risposta alla complessità, la sostenibilità un modello di integrazione tra interessi diversi.

Alla luce di queste considerazioni è auspicabile che le due IPA facciano il salto di qualità a partire quindi da questi step:

1. Alla luce degli obiettivi strategici per l'area , rivedere la composizione di ciascun tavolo di rappresentanza, integrando l'area concertativa con gli attori finora esclusi nel disegno delle nuove politiche. IPA Pedemontana del Brenta potrebbe pensare ad allargare il tavolo a quelle istituzioni del settore sociale(cooperative,fondazioni, istituti formativi, associazioni di volontariato ecc) che non hanno avuto ad oggi formale riconoscimento del loro ruolo. Il privato sociale rappresenta infatti una ricchezza del territorio, sia per l'alto contenuto di professionalità che sa sviluppare, ma anche per gli alti livelli di partecipazione di giovani che è riuscito ad attivare. Sul territorio una tale interazione tra enti locali,istituti scolastici e organizzazioni del volontariato potrebbe attivare interventi di grande innovazione, secondo una moderna logica del *welfare community*. D'altro

lato IPA Diapason, anche se strutturata in modo più inclusivo, presenta di fatto dei deficit nella pianificazione/gestione dei progetti complessi: si potrebbe quindi considerare l'idea a costituire delle cabine di regia ad hoc, magari pensate per temi trasversali, dove siano vari stakeholders aderenti all'Intesa a dare effettivamente il loro contributo nei settori di rispettiva specialità.

2. Entrambe le IPA dovrebbero poi creare una mappatura dei 'sistemi a rete' più profittevoli ed aderenti alle loro priorità di sviluppo e in seguito pianificare in modo adeguato le strategie per creare legami di utile interconnessione e reciprocità. Accade infatti spesso che, al di là della retorica, si finisca per cogliere le occasioni di inserirsi in altri sistemi con la logica del breve periodo: il finanziamento, il progetto europeo da cogliere ecc. Bisogna invece ragionare sul fatto che la rete è un modello organizzativo che ha potenzialità *solo se* i territori riescono a porsi secondo una logica unitaria e coerente di sviluppo. E' possibile recuperare la centralità del territorio proprio se esso riesce a posizionarsi nelle dinamiche di sviluppo in modo lungimirante ed organizzato: a sua volta questo implica per i territori un continuo riallineamento tra strategie e opportunità, implica cioè l'obbligo di essere informati e formati sui contesti territoriali in cui si opera. Questo conduce quindi ai ragionamenti di cui al successivo paragrafo.

5.3. Formare per *tras-formare*: verso la creazione di un unico Piano Strategico per le due IPA.

A fronte della crescente complessità del governo territoriale, conseguente

all'analogia complessità del contesto globale e alla moltiplicazione e alla frammentazione degli attori, istituzionali e non, sulla scena decisionale, il metodo della pianificazione strategica si è imposto come modello di riferimento per sperimentare una nuova forma di *governance* territoriale.

La pianificazione strategica richiede però, come già ricordato, anche un lungo processo di cambiamento culturale e politico, di crescita di coscienza civica e di identificazione di nuove forme organizzative e decisionali. Per le due IPA quindi è più che mai essenziale cioè riportare al centro dell'azione pubblica una visione esplicita dell'interesse collettivo, da definire non più dall'alto da parte di una 'tecnostuttura di piano', ma attraverso l'ascolto della voce dei territori: solo attraverso la partecipazione, la discussione pubblica, una rinnovata comunicazione, sarà possibile interrogarsi sul proprio futuro, costruire una *vision* collettiva e un percorso per la sua attuazione. Ciò richiede però la disponibilità di:

- un capitale politico rilevante: (non solo nella forma di una forte leadership locale, ma di una forte rappresentanza e accountability nei confronti dei territori), necessario per l'animazione dell'intero processo;
- un capitale culturale e civile altrettanto rilevante, rivelato dalla disponibilità degli attori territoriali a interagire in modo trasparente al di fuori dei consueti canali economici e di potere, nonché dalla capacità di diagnosi e di immaginazione;
- un capitale organizzativo pubblico orientato non più solo all'efficienza della realizzazione dei diversi progetti dell'amministrazione locale, ma alla facilitazione della decisione collettiva.

Alla luce di quanto detto, si arriva quindi al terzo step operativo su cui le IPA sono chiamate a ragionare se vogliono davvero innovare la *governance*

territoriale : la formazione. E' oramai chiaro infatti che la classe dirigente politica in primis, ma poi anche i vari stakeholders, non possono pensare di far fronte alle sfide della competizione globale se non possiede le conoscenze necessarie per:

1. leggere le dinamiche di cambiamento della realtà, sapendo discernere i vari livelli in cui questi cambiamenti incidono ed interagiscono tra loro;
2. fare diagnosi territoriali sui limiti dei propri sistemi organizzativi e ragionare quindi sulle possibili soluzioni idonee allo sviluppo locale;
3. saper riallineare strategicamente i propri obiettivi tenendo conto del proprio contesto storico-politico-territoriale, fuggendo dalla tentazione di copiare buone prassi adottate in altre zone che hanno altre caratteristiche(cosa che invece spesso accade).

Quindi nella proposta operativa per innovare la governance delle due IPA sarebbe fondamentale prevedere un momento di formazione, in primis per la classe politico-amministrativa, e in seguito allargare questo momento di formazione anche al resto dei portatori di interesse provenienti dal mondo economico e sociale. Non è casuale l'idea di formare prima gli amministratori locali: sono loro a determinare gli assetti di governance di un territorio e sono anche i primi, in virtù della loro rappresentanza, ad avere la responsabilità di attivare il settore privato nonché il tessuto imprenditoriale e sociale di un'area per rispondere alle opportunità/problematiche che si presentano.

Nello specifico pertanto sarebbe auspicabile prevedere un percorso di formazione 'soft' in cui gli attori politici possano confrontarsi sui temi dello sviluppo evitando di imbattersi subito su questioni delicate che si prestano a strumentalizzazioni partitiche che rischierebbero di paralizzare il dialogo. Per questo nell'ipotesi qui promossa, a condurre e facilitare il dialogo dovrebbe essere

un ente neutro come l'università, alla quale viene riconosciuta la reputazione e il know-how specifico per avviare il processo. La questione dei contenuti su cui fare formazione (per es. programmazione europea, logiche nuove di progettazione integrata, nuove sfide/opportunità interne date dalle politiche di riordino ecc) non è in realtà a mio avviso la chiave del possibile successo dell'operazione. I soggetti politici aderenti al tavolo devono sentire di essere i veri protagonisti del processo di costruzione di un'immagine di territorio, per questo diventa fondamentale la modalità con cui si trasmettono i contenuti: la cultura della rete infatti passa anche da qui.

Personalmente ritengo che, anche alla luce della mia esperienza di amministratore locale, una buona soluzione per assicurare la formazione su alcuni temi specifici, recepiti come importanti, dovrebbe prevedere metodi di partecipazione meno frontali e più creativi. Un'idea potrebbe essere avviare i tavoli del confronto politico/formazione attraverso la tecnica del Worldcafé o dell'Open Space Technology che per loro impostazione facilitano l'interazione tra persone, focalizzando l'attenzione sui temi e non sui ruoli dei soggetti. Organizzare la formazione in questo modo avrebbe così il vantaggio di neutralizzare la componente politica potenzialmente conflittuale e focalizzare l'attenzione sugli aspetti legati alle priorità funzionali di un territorio, cioè sui veri *drivers* dello sviluppo locale.

Nell'ipotesi qui ideata, dall'interazione tra soggetti dovrebbero quindi progressivamente emergere le priorità che entrambe le IPA condividono e parimenti anche gli assi della diversità attorno alle quali potrebbero formarsi 'clusters' di portatori di interesse trasversali ai territori. In questa fase sarà compito dell'ente facilitatore/formatore creare quindi sotto gruppi ad hoc, che verranno responsabilizzati, col compito di definire le priorità di sviluppo secondo un'ottica

inclusiva da proporre al tavolo allargato ai fini della discussione (gli aspetti organizzativi verranno affrontati nel prossimo paragrafo).

L'obiettivo ambizioso di questa fase di formazione è uno: arrivare a stilare un unico Documento Programmatico e Strategico per le due aree.

La nuova alleanza territoriale ipotizzata, coerentemente con gli obiettivi fissati, dovrebbe in seguito definire con precisione i risultati che essa intende ottenere a livello locale tramite la propria strategia, fornendo un quadro di riferimento chiaro e degli orientamenti per la gestione ordinaria del programma di sviluppo e, successivamente, per l'attività di rendicontazione dei risultati raggiunti.

Lavorare su un *unico* documento strategico significa definire i risultati attesi che si intendono attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità per le imprese, ma questi risultati attesi devono rispondere a tre caratteristiche:

1. la specificità, ovvero non essere così generici da poter essere applicati in qualsiasi contesto;
2. la misurabilità, fornendo indicatori relativi alla situazione iniziale e valori-obiettivo;
3. una tempistica certa, fissando un crono programma di attuazione verosimile.

Per trasformare il territorio e aggiungere uno step alla proposta operativa, appare utile inoltre sottolineare che:

- i documenti di programmazione territoriale dovrebbero avere una forma leggera, puntando a definire gli assi fondamentali della strategia di

sviluppo, esaltando gli aspetti di concretezza piuttosto che impianti teorici, al fine di essere ampiamente diffusi, realmente conosciuti e condivisi dagli attori;

- gli aspetti di analisi, definizione degli obiettivi e degli indicatori devono fare riferimento a precise aree di programmazione e di intervento da concretizzarsi quali “progetti preliminari” di politiche integrate ma definite(per es. mobilità lenta, energia sostenibile,ecc) ;
- i progetti infine si qualificano come azioni conseguenti dei suddetti progetti preliminari, risultando di fatto coerenti e pienamente integrati alla strategia territoriale e superando la logica di interventi funzionali solo a singole parti del territorio o gruppi di attori.

Il primo obiettivo del piano strategico comune dovrebbe essere quello di dare continuità allo sviluppo, attraverso analisi, indagini e azioni di programmazione decise in primis dalla cabina di regia politica e inseguito condivise e modificate/implementate da tutti gli attori chiave del territorio.

5.4. Un diverso approccio alla gestione territoriale: nuove alleanze politico-strategiche.

Dire che per costruire un unico Piano Strategico per le due IPA serve l'interazione tra tutti gli stakeholders del territorio, equivale ad affermare che se si vogliono fare vere politiche di sviluppo locale è necessario sapere creare 'la rete' delle alleanze strategiche.

Bisogna ricordare che la rete è “semplicemente” un modello organizzativo potenzialmente in grado di ridurre l'incertezza dei singoli ed implementare

l'efficienza funzionale, ma richiede una grande consapevolezza di ruolo e obiettivi, di volontà di superare i propri limiti gestionali e personali per approdare a capacità e risultati maggiori della somma delle singole parti.

Diversamente può nascondere insidie importanti, in primi un dispendio di risorse dovuto coordinamento e alla condivisione, che prevedono un lavoro delicato e impegnativo, richiedono competenza e tempi di adattamento, allineamento, riorganizzazione gestionale e culturale.

Se il tradizionale modello gerarchico funzionale della pubblica amministrazione, ma anche del mondo dell'impresa, si basa su una catena di comando definita, ambiti di controllo precisi e specializzazione, al contrario la rete si regge sulla condivisione, sulla collaborazione e sulla capacità di delega. La disintermediazione implicita nell'organizzazione a rete si fonda sull'efficacia di relazioni e legami sostanziali e non informali, autonomia dei singoli e loro capacità decisionale, sulla polivalenza e trasversalità di competenze che produce ridondanza e quindi anche diffusione di informazioni e orientamenti condivisi. Le organizzazioni a rete richiedono cioè il coordinamento di strutture diverse all'interno di un sistema complesso, composto da soggetti con natura, obiettivi e modi di regolazione distinti, in cui coesistono e collaborano tre livelli diversi: quello politico-decisionale, quello strategico-gestionale e quello attuativo-operativo, sia nella sfera pubblica che privata. Nella rete contano le persone, prima delle organizzazioni e delle funzioni. L'attivazione di una rete parte però sempre dall'intreccio di valori, bisogni e interessi che è necessario individuare, riconoscere e rendere palesi, per definire insieme obiettivi condivisi.

Questa prima fase del processo costituisce le fondamenta su cui costruire relazioni fiduciarie e risultati misurabili: è la sfera politico-decisionale a giocare il ruolo decisivo di avvio. Per questo da un punto di vista operativo è necessario che

le due due IPA riescano a stabilire delle nuove alleanze politico-strategiche in primis tra sindaci, le quali si devono costruire sulla base delle priorità stabilite in fase di creazione del Piano Strategico unico, e sulla base degli impegni presi da ciascuna parte. A garanzia dell'alleanza l'accordo deve essere firmato tra i presidenti di ciascuna IPA e diffuso anche alla popolazione. L'alleanza non deve quindi essere interiorizzata come un passaggio dovuto od obbligatorio -magari per ottenere magari certi finanziamenti- ma come piuttosto come la possibilità di dare al territorio la capacità rispondere in modo creativo, dinamico e flessibile alle sfide della complessità. Va in questa sede precisato che l'ipotesi operativa per una nuova governance che qui si discute non mira in questa fase iniziale a valutare la 'fusione' tra le due IPA- possibilità da non escludere nel futuro- ma piuttosto ha l'ambizione di avviare una fase di collaborazione funzionale forte, senza intaccare in modo radicale gli assetti esistenti. La priorità è infatti quella di creare fiducia tra i sottoscrittori dell'accordo *finchè* questi cooperano; una scelta più radicale comporterebbe il rischio di essere recepita come una scelta calata dall'alto e non secondo il concetto del 'learning by doing'.

Bisogna poi precisare che con la scelta di limitare l'azione coalizionale alle due IPA non si intende in alcun modo sottovalutare gli importanti legami che queste aree hanno storicamente strutturato anche con altre realtà territoriali limitrofe. E' per tale motivo che tale alleanza politico-strategica deve essere intesa come uno strumento di 'intenti ed impegno comune' ma flessibile e aperto potenzialmente ad altri attori che condividano strategie e progettualità o che vogliano implementarle. Per esempio, riflettendo sulle potenzialità di sviluppo turistico, esse portano necessariamente a considerare l'ambito del Massiccio del Grappa nella sua unitarietà, promuovendo, su questi temi, iniziative coalizionali di più vasta portata da concertare per esempio con la Unione Montana del Brenta e

l'Unione Montana Feltrina e le rispettive Province (TV, BL e VI). La leadership politica si giocherà molto sulla capacità di attivare gli interlocutori politici che permettono di massimizzare la strategia, eventualmente anche organizzando appositi tavoli politici 'tematici'. Questo significa ovviamente che è necessario un bel salto di qualità rispetto alla cultura politica diffusa in Veneto, tipicamente basata sui localismi e sulla scarsa cooperazione.

5.5. Una nuova vision per la sostenibilità delle IPA: l'implementazione di una struttura tecnico-progettuale.

Uno delle più serie criticità in cui le due IPA si sono finora imbattute quando hanno provato a costruire dei progetti di territorio, è la cronica mancanza di strutture tecnico-progettuali adeguate a tradurre in modo operativo quanto stabilito dai tavoli di concertazione. In altre parole si tratta cioè di capire e definire, dopo l'ideazione di un progetto condiviso, *chi-fa-cosa*.

Uno dei punti chiave – forse il più decisivo dal punto di vista del funzionamento dell'alleanza territoriale – è proprio quello che prevede una strutturazione organizzativa che possa supportare in modo costante e qualificato il partenariato.

Rispetto a quanto viene già previsto dalle consuete convenzioni nelle quali, normalmente, il tema della segreteria organizzativa e della struttura tecnica è sfiorato e poco sviluppato, l'ipotesi di lavoro prevede un'articolazione precisa, flessibile e modulabile dell'unità operativa che rappresenta, di fatto, il necessario “salto di qualità” ritenuto fondamentale e strategico per assicurare il funzionamento adeguato di un'aggregazione per sua natura variegata e bisognosa di poggiare su solide basi funzionali.

Nella definizione della struttura organizzativa dovranno essere coinvolti tutti i livelli della rete, ovvero quello politico, strategico e organizzativo, tenendo presente che uno dei processi fondamentali è infatti quello di mettere in accordo decisori e attuatori dei progetti. I principali compiti di tale struttura possono essere ricondotti in 3 grandi ambiti: il funzionamento del partenariato, l'attività progettuale complessiva, la gestione delle relazioni interne ed esterne all'alleanza.

Per suggerire un cambiamento gestionale, ho trovato particolarmente utile partire da un'architettura organizzativa proposta dagli attuali due coordinatori tecnici delle due IPA⁹ che hanno provato a costruire un'ipotesi organizzativa sulla base del loro know-how specifico e dei problemi operativi che riscontrano quotidianamente.

Di seguito quindi proverò a descrivere i diversi elementi costitutivi della possibile rete organizzativa dell'alleanza territoriale, precisando che vengono compresi anche organi che svolgono funzioni prevalentemente politiche.

Tavolo territoriale. Rappresenta l'organismo politico-collegiale dell'alleanza tra le due IPA e il luogo in cui viene condivisa la programmazione, decise le politiche territoriali e prese le decisioni sugli argomenti definiti dal Piano Strategico Comune. Il tavolo deve essere composto da tutti i sottoscrittori del Documento Programmatico d'Area comune che è stato stilato, riconosciuto e condiviso da entrambe le IPA. Si tratta quindi di tavolo che vede il confronto degli enti locali con tutti gli stakeholders rappresentativi dei due territori. Poiché l'arena concertativa è molto ampia il tavolo territoriale deve essere convocato quando ci sono questioni di particolare complessità da sviscerare e in cui è davvero essenziale raccogliere ogni punto di vista. Oppure quando bisogna votare proposte

⁹ Lazzarotto S., Fantini S. (2014) *Un sistema di governance per lo sviluppo dei territori Accordi istituzionali, sistema organizzativo e strategie per lo sviluppo locale*. Tesi di Master in Governo delle reti di sviluppo, Università di Padova.

rilevanti del tavolo di coordinamento. *NB*: all'interno di questo tavolo è bene prevedere anche una figura esterna che agisca da facilitatore-mediatore a fianco dei coordinatori tecnici delle due IPA e dei soggetti politici capofila, in modo da garantire discussioni più fluide e costruttive, riportando se serve l'attenzione sui temi chiave (*vedi in seguito*).

Tavolo di coordinamento. È composto da una rappresentanza politica del Tavolo territoriale e la sua attività principale si estrinseca nella Cabina di regia. E' essenziale che nel tavolo di coordinamento ci siano amministratori politici di entrambe le IPA, i quali devono essere stati eletti dalla propria IPA originaria per poter avere un ruolo rappresentativo dentro al tavolo . Questo tavolo viene convocato più spesso di quello territoriale in quanto ha il dovere politico di stabilire via via le priorità strategiche e di intervento sempre in linea col Documento Programmatico d'Area comune; oppure può elaborare proposte anche di nuove strategie ed azioni da proporre per la validazione al tavolo territoriale. In questo caso diventa però essenziale stabilire delle regole comuni per il voto: saranno i presidenti delle due IPA a dover trovare modalità di voto condivise (si può ipotizzare unanimità per certi temi essenziali, o voto di maggioranza per altre questioni ecc). Al questo tavolo partecipa sempre anche il coordinatore della rete con l'obiettivo di mediare e facilitare e far convergere le proposte raccolte col Piano strategico generale (*vedi in seguito*).

Cabina di regia. È composta dal Tavolo di coordinamento e da un team di esperti che possono essere coinvolti su specifiche progettualità o rispetto alla strategia di sviluppo territoriale; si occupa di svolgere tutta l'attività di analisi preventiva e preavalutazione delle proposte destinate alla discussione collegiale

presso il tavolo territoriale. La caratteristica della cabina di regia è quella di essere punto di riferimento nella concretizzazione e attuazione delle diverse progettualità promosse in seno all'alleanza territoriale. Considerando l'enorme mole di lavoro che deve 'passare' per la cabina di regia, potrebbe essere opportuno individuare anche al suo interno dei 'sottogruppi' creati ad hoc su certi temi, costruendoli a partire anche dalle conoscenze e sensibilità degli amministratori. Non bisogna dimenticare infatti che mantenere alte le motivazioni della cabina di regia politica, significa garantire che le questioni vengano sempre affrontate con interesse, qualità e lungimiranza. E' essenziale inoltre che ogni eventuale sotto gruppo possa avvalersi di almeno un esperto tecnico, in grado di suggerire soluzioni o valutare quelle proposte da una punto di vista pratico.

Sulla scelta invece del team di esperti vanno fatte delle precisazioni: è importante che essi conoscano il territorio ma che soprattutto non abbiano affiliazioni politico-partitiche altrimenti si rischia ancora una volta di paralizzare il processo. E' auspicabile sceglierli quindi all'esterno dei comuni.

Coordinatore della rete¹⁰. Il suo compito principale è la facilitazione delle relazioni e informazioni attraverso la convergenza tra idee e interessi, che permettano di attuare i progetti. Il compito principale di questa figura è quello di coordinare le relazioni all'interno della rete al fine di assicurarne stabilità e funzionalità.

Si tratta del un ruolo più importante per la tenuta dell'intera architettura

¹⁰ NB. Di recente di sta facendo strada la figura del 'Manager di Rete' che avrebbe le funzioni di cui sopra. Non ho ritenuto giusto usare però questo termine perché la parola manager è di origine straniera e non viene percepita positivamente dai tavoli politici: è una parola cioè che porta con sé una logica aziendale, di direzione e di potere che non si presta alla cultura politica e alla prassi amministrativa tipica del Veneto(per approfondimenti sul tema della regolazione in Veneto vedasi Messina 2012). La parola 'coordinatore' non sarebbe però esatta se pensata alle funzioni di questa figura, appare però ad oggi un possibile termine 'neutro' che potrebbe ridurre gli attriti -comunicativi tra gli attori.

organizzativa.

Tra le mansioni previste vi sono:

- prima interfaccia tra parte politico-decisoria e la struttura tecnico-operativa;
- responsabile della mediazione all'interno del tavolo territoriale nonché della conduzione delle discussioni affianco dei presidenti IPA qualora affrontino temi particolarmente strategici;
- sapere mediare i potenziali conflitti sia politici che tecnici che emergono nelle fasi negoziali (sia nel tavolo territoriale che nel tavolo di coordinamento);
- garantire aggiornamento continuo al tavolo di coordinamento sui possibili cambiamenti in atto nei diversi livelli di governance(regionale,nazionale ed europea) e suggerire eventuali strategie di riallineamento;
- responsabilità dell'attuazione del Documento Programmatico d'Area comune e del monitoraggio dei processi e degli esiti sia inerenti le decisioni del Tavolo che gli inputs dati dalla Cabina di Regia(alla quale può partecipare se ritenuto strategico) ;
- responsabilità organizzativa della struttura a servizio dell'alleanza territoriale(può anche proporre soluzioni nuove per implementare/ colmare deficit organizzativi);
- redazione di linee guida snelle operative per i tavoli di lavoro locali(vedi sotto)
- responsabilità per la comunicazione e “immagine” del partenariato, nonché dell'immagine dell'alleanza territoriale in senso lato verso l'esterno.

Considerate le mansioni sopra esposte, è evidente che si tratta di una figura professionale ancora inedita e poco conosciuta nel che riassume in sé qualità e

capacità proprie sia del ruolo politico che di quello tecnico e che può essere identificata nell'ambito delle risorse umane delle singole organizzazioni oppure attingendo da professionalità esterne. Non è qui possibile dire ora se sia meglio attingere da risorse interne od esterne, ma di certo si possono fare delle considerazioni:

- a) può essere più utile riqualificare una posizione organizzativa interna qualora questa dimostri capacità attitudine e desiderio di prestarsi a tale posizione, nonché spirito critico, flessibilità e capacità di stare sopra le parti. Il vantaggio-svantaggio coincidono: è vero che si responsabilizza una figura che già è inserita e lavora nel territorio, ma essendo una figura scelta dalla pianta organica di un comune c'è cioè il rischio che venga percepita secondo un'ottica di potere e non di funzionalità.
- b) può essere utile scegliere una figura esterna se il tavolo territoriale è frammentato al punto da non riuscire a convergere su un nome di riferimento all'interno delle proprie risorse. In quel caso può essere utile attingere a una risorsa esterna che dimostri di avere le caratteristiche e l'attitudine necessaria per il ruolo. Lo svantaggio può essere però che, alla stregua di un libero professionista, sia minore il coinvolgimento e l'impegno posto sull'incarico e che lavori quindi più sul raggiungimento degli obiettivi-target che sul rafforzamento della coesione interna ai tavoli.

Sarà il tavolo territoriale a dover discutere della figura del coordinatore della rete, arrivando alla soluzione che si presta a un maggior consenso. Si ritiene fondamentale che nel definire i requisiti che questa figura deve avere, si consultino anche degli esperti tecnici per settori strategici i quali potranno implementarli con una visione operativa che completi quella politica.

Tavoli di lavoro locali. Si prevede la creazione di questi tavoli ad hoc secondo il principio della sussidiarietà: all'ultimo livello decisionale-operativo troviamo infatti i comuni che sono chiamati ad attuare le strategie scelte del tavolo di coordinamento e territoriale, sulla base delle indicazioni fornite operativamente dal coordinatore della rete.

Si prevede pertanto che il tavolo veda il coinvolgimento di risorse umane in capo ad ogni Comune ma anche a soggetti privati, imprese, istituzioni, associazioni in grado di contribuire da un punto di vista della realizzazione dei progetti condivisi e scelti come prioritari dal tavolo di coordinamento e dal tavolo territoriale. A seconda dei temi trattati bisogna prevedere anche la partecipazione dell'assessore comunale più adeguato alla strategia da attuare (urbanistica, attività produttive, turismo ecc). Questa modalità ha due vantaggi: avvicina gli uffici amministrativi comunali alla logica di progetto che è molto distante alla logica burocratica alla quale sono abituati a rispondere; inoltre è un esperimento di partecipazione straordinario perché diffonde la conoscenza e l'azione dei tavoli strategici all'interno di tutti i membri delle Amministrazioni comunali (e non solo del sindaco o suo referente che partecipa quindi al tavolo territoriale). Ovviamente per non creare troppi tavoli di lavoro è auspicabile che ogni tavolo sia composto da gruppi di almeno 3-4 comuni, che possono associarsi in base ai rapporti di reciproca fiducia esistenti e/o omogeneità. È il tavolo più importante sotto il profilo della sussidiarietà: mette insieme funzionari comunali, parte istituzionale e tessuto civile dei vari contesti.

Segreteria organizzativa. L'attività ordinaria per il funzionamento del partenariato richiede ovviamente la presenza di una minima unità operativa che assicuri la "manutenzione" dei vari processi decisionali e attuativi e lo

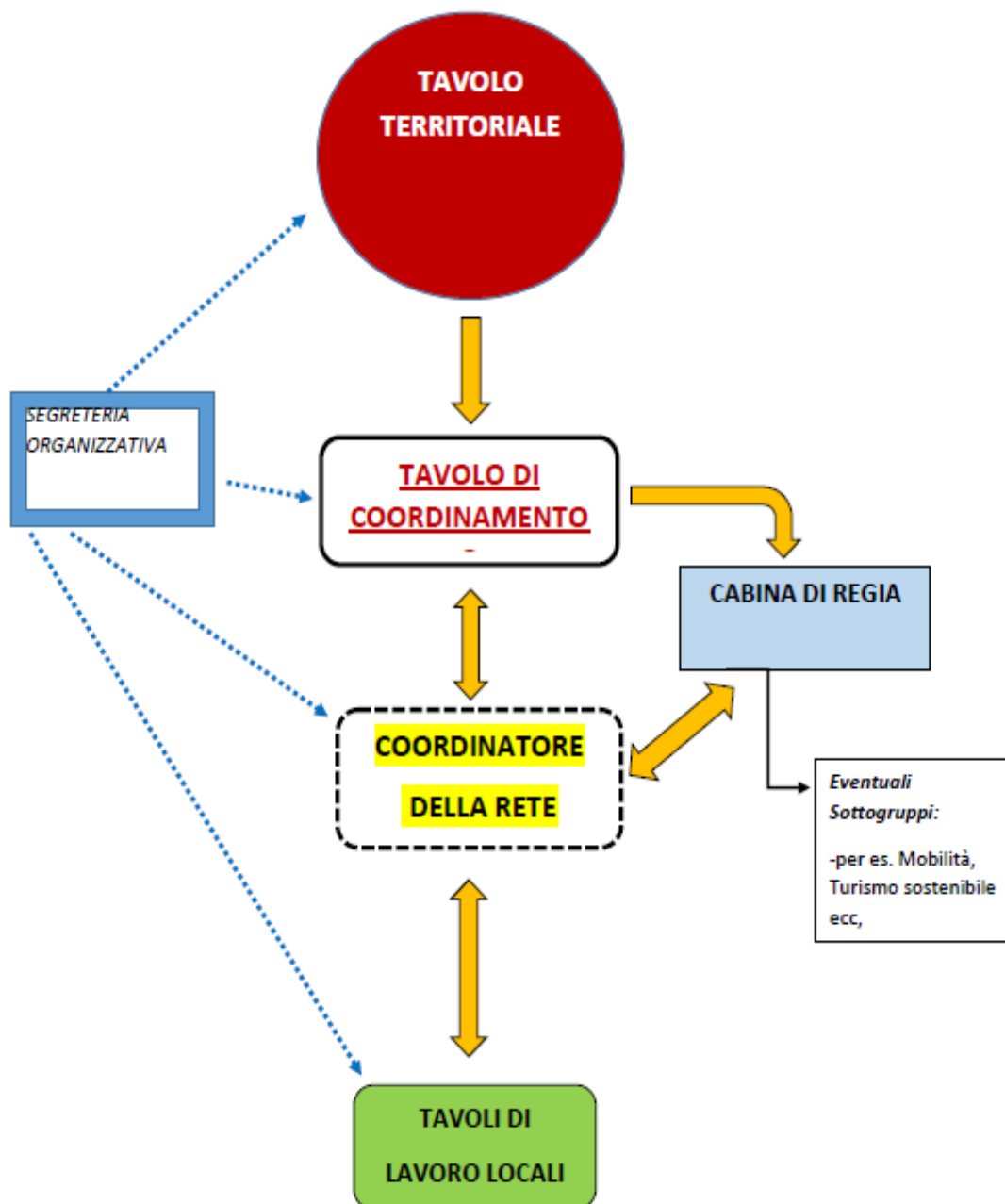
svolgimento delle necessarie attività amministrative connesse a tali processi. Tra le funzioni e i compiti previsti vi sono:

- gestione organizzativa del partenariato (curare gli aspetti logistici, la convocazione delle riunioni, tenere un registro della presenza ai vari tavoli ecc);
- gestione delle comunicazioni interne;
- gestione dell'attività di monitoraggio sulla base delle indicazioni date dal coordinatore della rete;
- attività varie di comunicazione.

Alla luce delle considerazioni fatte, è chiaro che nell'ipotesi qui proposta esistono ancora legami sovraordinati che rispondono a una logica di tipo gerarchico e che sono motivati da motivi di rappresentanza(per es. il tavolo territoriale rispetto a quello di coordinamento, oppure il tavolo di coordinamento rispetto ai tavoli di lavoro locali) ma è anche vero che le relazioni tra le varie parti sono strutturate in modo dinamico e non sono mai unidirezionali: ogni livello interagisce con gli altri determinando da un lato il continuo riallineamento delle strategie e dall'altro una maggior interazione con la società civile.

A seguire la mappa della proposta organizzativa proposta per la Nuova Alleanza Territoriale così elaborata.

Elaborazione della mappa organizzativa del nuovo assetto di governance :



Fonte: elaborazione propria.

5.6. Sperimentare la nuova governance: la politica sul turismo come *Pilot Test*.

Dopo aver stabilito i confini geografici dell'area su cui si opera, le strategie comuni da perseguire e l'architettura gestionale, non resta che testare se il sistema ideato funziona.

Sicuramente occorre quindi verificare l'adeguatezza del nuovo assetto di governance attraverso una politica specifica adatta a valutare la tenuta e la sostenibilità del nuovo assetto. In questa sede si ritiene utile partire proprio dalla politica del turismo.

Si è visto che la nuova politica sul turismo regionale introdotta con la legge 11/2013 può funzionare solo se all'interno delle destinazioni di riferimento vi è un adeguato modello di coordinamento che permetta di gestire le azioni seguendo una logica unitaria.

I territori delle due IPA si considerano abbastanza omogenei nel rispettivo patrimonio storico-culturale da valorizzare, inoltre hanno già dato avvio nel corso del 2014 ad operazioni di collaborazione come è avvenuto nel caso dei progetti per il massiccio del Grappa e della mobilità lenta: esiste cioè già un rapporto di fiducia, seppur embrionale.

Il turismo è inoltre recepito come una *policy soft* nel senso che non va a toccare ambiti della cultura amministrativa locale gestiti tradizionalmente a livello interno comunale (come per es. la politica fiscale) e che al contempo può essere un vero e proprio volano di sviluppo.

Per considerare le sfide alla progettazione integrata date dalla nuova politica regionale sul turismo, proverò quindi a formulare le due questioni su cui le IPA deve riflettere(a quale Sistema turistico locale appartenere e se aderire o creare

una OGD) definendo un possibile iter operativo che spieghi come dovrebbe muoversi componente organizzativa descritta nel paragrafo 5.5 e su cosa dovrebbe concentrare l'attenzione.

- FASE 1. Il tavolo di coordinamento dovrebbe in prima battuta svolgere tutta l'attività di analisi preventiva e prevalutazione delle possibilità fornite dalla legge 11/2013: in particolare ragionare sull'opportunità/vincoli dati da ciascun sistema turistico tematico. Data la complessità del tema è utile prevedere anche il supporto di almeno 2-3 esperti di gestione del turismo che abbiano il know how necessario per portare anche aspetti tecnici, operativi e gestionali connessi al tema.

Alla fine il tavolo di coordinamento dovrà produrre una sorta di analisi SWOT precisa e supportata da dati per ciascuna possibilità : “Pedemontana e Colli” e “Città d’arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete” ed allegare già in questa fase una propria preferenza sulla base delle valutazioni fatte. Si tratta in questa fase di comprendere cioè quale sistema tematico aderisca meglio alle peculiarità territoriali.

- FASE 2. Convocazione del tavolo territoriale. Sarà compito del coordinatore della rete esporre in modo sintetico ma esaustivo la strategia individuata dalla cabina di regia(espressione del tavolo di coordinamento), sottoponendo poi l'analisi SWOT della destinazione al tavolo allargato al fine di raccogliere osservazioni.

Importante che il tavolo si confronti apertamente e che esca anche il punto di vista del tessuto imprenditoriale e sociale, di cui si deve tener conto al fine di modifiche/integrazioni. Alla fine si dovrà ottenere un documento che, implementato del punto di vista di tutti gli stakeholders, dovrà necessariamente

esprimere una preferenza in accordo o disaccordo col tavolo di coordinamento.

La decisione sarà presa con sistema di voto che i due presidenti IPA avevano individuato nella fase di stipulazione del nuovo assetto organizzativo, e sarà vincolante.

- FASE 3. Sulla base della preferenza espressa sarà il tavolo di coordinamento a creare una cabina ad hoc sul turismo che sarà chiamata a riformulare il parere e la volontà del tavolo allargato sotto forma di una strategia di sviluppo. Nello specifico questa cabina di regia dovrà valutare la convenienza ad aderire ad una OGD già esistente (sempre sul rispetto dei requisiti previsti dalla legge). Il coordinatore della rete dovrà quindi poi organizzare tali valutazioni politico-strategiche ed allinearle col Documento Programmatico d'Area comune. Alla fine la cabina di regia 'mista' dovrà ottenere un documento che esplicita la scelta del sistema tematico e l'adesione ad una OGD (o eventualmente prevedere appunto un piano B, come la proposta di formarne una di propria se possibile).

- FASE 4. Il documento formulato dalla cabina di regia deve infine passare il vaglio della 'sostenibilità politica' attraverso il consenso del tavolo di coordinamento. Se approvato sarà poi il coordinatore della rete a strutturare una piccola guida pratica da fornire ai tavoli di lavoro locali la fine di garantire la diffusione di quanto deciso e di fornire indicazioni operative sugli step operativi che ogni comune dovrà compiere.

Al di là dell'iter esemplificativo qui descritto, ritengo opportuno aggiungere delle valutazioni personali rispetto alla situazione attuale, dato che nessuna delle due IPA ha ancora preso ufficialmente posizione sul tema.

Le opzioni ad oggi possibili sono due:

a) le due IPA convergono sul STT 'Pedemontana e Colli'. In questo caso la difficoltà è data dal fatto che bisogna lavorare per trovare un proprio allineamento strategico capace di spostare il baricentro del sistema , ora concentrato sull'alto vicentino e sul versante veronese; questa operazione sarebbe molto impegnativa a livello di tempo e risorse umane e politiche, e comunque resterebbe con esiti molto incerti.

b) ciascuna IPA aderisce al STT “Città d’arte, centri storici, città murate e sistemi fortificati e ville venete” e aderisce all' OGD di riferimento -A Treviso già riconosciuta, a Vicenza in via di costituzione(si ipotizza per l'anno2016). In questo caso la difficoltà si concretizzerà nel riuscire a stringere interrelazioni forti e dinamiche tra i due contesti territori, ragionando con l'ottica della funzionalità e non dei confini amministrativi -considerando che queste OGD vengono create dalle province.

CONCLUSIONI

Le cornici del cambiamento a livello europeo e nazionale non possono più lasciare indifferenti quei territori che da tempo cercano una via intelligente e sostenibile per costruire alleanze votate alla crescita e allo sviluppo locale.

Creare alleanze territoriali strategiche richiede però motivazioni forti che devono poggiare su basi solide, costituite da informazioni precise e strategie realistiche e soprattutto sostenibili.

E' proprio la sostenibilità a diventare il principale fattore di convergenza della strategia di sviluppo dei territori: intesa sia come processo di riorganizzazione produttiva e sociale che mira ad implementare la competitività, che come sostenibilità istituzionale, ovvero capacità delle istituzioni di programmare, promuovere e garantire uno sviluppo omogeneo del territorio attraverso la definizione di un modello adattabile ai cambiamenti.

C'è quindi bisogno di capire le diverse opportunità e approfondire i possibili percorsi istituzionali nella consapevolezza che è necessario porsi come primi attuatori delle strategie e degli indirizzi che l'Europa elabora. A sua volta per fare ciò è però indispensabile pensare ad aggregazioni territoriali miste, di una certa rilevanza e rappresentatività, in grado di rispondere alle esigenze concrete di sviluppo e di accedere ai fondi per lo sviluppo.

Siamo in un contesto, quello veneto, che deve passare da uno sviluppo non guidato e incrementale ad uno sviluppo guidato in senso strategico. Ma nel frattempo è fondamentale riuscire a individuare meccanismi che accompagnino progressivamente i territori a governare la rete interna e quelle di cui fanno parte, per allineare i tre ambiti di sviluppo: economico, sociale e politico.

Le IPA in questo senso restano ancora oggi un'importante strumento di

programmazione decentrata che offre ai territori la possibilità di definire proprie strategie di sviluppo, condivise tra i diversi stakeholders e coerenti con la stessa programmazione regionale e europea. Le IPA pertanto non sono e non devono essere nuove istituzioni che si aggiungono o sovrappongono a quelle esistenti, ma veri e costruttivi *momenti di concertazione*, a cui partecipano tutti rappresentanti pubblici, delle parti economiche e sociali. Se le Intese Programmatiche vengono concepite così, è anche più facile comprenderne le potenzialità sia in termini di capacità creative ed elaborazione di strategie, sia in termini di lobbying rispetto ai poli di potere ritenuti di volta in volta strategici per lo sviluppo.

Il caso studio qui affrontato in modo comparato tra *IPA Pedemontana del Brenta* e *IPA Pedemontana del Grappa e dell'Asolano*, si è rivelato molto utile perché ha permesso di individuare i profili di criticità e le potenzialità comuni alle due aree. Da un lato sono significative le criticità condivise da affrontare, in particolare: la difficoltà a restituire centralità ai territori posizionandoli nelle *reti* più significative, la difficoltà di costruire vere politiche di sviluppo secondo un approccio integrato, la mancanza di un'identità forte e distintiva ed infine anche la mancanza di strutture tecnico-progettuali adeguate a supportare le strategie, anche quando individuate.

Dall'altro lato però la strategia delle due IPA sembra convergere proprio sulla valorizzazione dello spazio di posizione della Pedemontana del Grappa, definito da tutti i sistemi di relazione istituzionale, economica e sociale che si sono creati nel tempo tra i due territori. In particolare il turismo appare la politica su cui, più che in altri settori, entrambe le IPA si sentono accomunate e sulla quale si sono sviluppati anche i più significativi progetti di territorio: basti citare il progetto di gestione unitaria del Massiccio del Grappa oppure il Masterplan della Mobilità Lenta con l'individuazione di percorsi ciclo-pedonali comuni.

Se si presente che il turismo in Veneto genera 11 miliardi di Euro di fatturato pari a l'8,2% del PIL regionale e che è la prima regione per turismo in Italia, è logico comprendere come esso possa essere un volano di sviluppo importantissimo per tutti quei territori che vogliano ritagliarsi uno spazio nella competizione globale, migliorando la propria attrattività ed immagine.

L'opportunità di fare il salto di qualità per le due IPA è stato dato quindi proprio dalla recente legge regionale 11/2013 sullo 'Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto' che disciplina, indirizza e organizza lo svolgimento delle attività economiche del turismo secondo il moderno precetto del *Destination Management*, prevedendo la creazione delle Organizzazioni della Gestione della Destinazione (OGD). La legge invita i territori soprattutto a riflettere su due aspetti principali: il Sistema Turistico Tematico a cui appartenere (che rimanda a sua volta alla definizione della propria identità di territorio) e l'adesione/creazione di un apposito ente di governance, l'OGD appunto (che rimanda alla sfida di sapersi posizionare strategicamente nel territorio, raccogliendo partenariati inclusivi e ragionando secondo approcci integrati allo sviluppo).

In altre parole, le sfide che vengono poste dalla nuova politica sul turismo sono le stesse che i modelli di governance delle due IPA devono affrontare per evolversi verso politiche *di qualità* dello sviluppo. Come si accennava in premessa cioè, il turismo diventa il pretesto, viste le sue potenzialità, per far dialogare i territori e farli discutere sulla possibilità di costruire un nuovo modello di governance più adeguato e competitivo.

La proposta operativa per una nuova governance delle due IPA qui proposta, prova a ragionare sulla politica del turismo come *Pilot Test* ed è strutturata in modo da ragionare:

1. Sulla dimensione territoriale adeguata allo sviluppo. Le politiche di

sviluppo che attraversano i territori delle due IPA disegnano traiettorie trasversali ai territori e delineano strategie di area vasta che nulla hanno a che vedere con la logica rigida e settoriale imposta dai confini amministrativi, pertanto si è ritenuto corretto considerare questi territori come uno unico;

2. Sull'importanza della rete e del rilancio di partenariati inclusivi. La globalizzazione oggi non è più giocata solo come competizione tra imprese per dimensione, densità e concentrazione di funzioni produttive, ma fra “sistemi a rete” organizzati in forma variabile e flessibile. Di conseguenza, la competizione diventa la diversa capacità dei sistemi locali di combinare e organizzare le opportunità economiche e le risorse sociali, in vista del posizionamento più vantaggioso nei processi di riorganizzazione territoriale.
3. Sull'importanza della formazione continua. E' oramai chiaro infatti che la classe dirigente politica in primis, ma poi anche i vari stakeholders, non possono pensare di far fronte alle sfide della competizione globale se non possiede *le conoscenze* necessarie per: leggere le dinamiche di cambiamento della realtà; diagnosi territoriali sui limiti dei propri sistemi organizzativi e ragionare quindi sulle possibili soluzioni idonee allo sviluppo locale; saper riallineare strategicamente i propri obiettivi tenendo conto del proprio contesto storico-politico-territoriale, fuggendo dalla tentazione di copiare buone prassi adottate in altre zone che hanno altre caratteristiche. Solo un 'adeguata formazione della classe politico-amministrativa-tecnica permette di ipotizzare la creazione di un *unico* Piano Strategico per le due IPA.

4. Sulla necessità di nuove alleanze politico-strategiche. Per fare vere politiche di sviluppo locale è necessario sapere creare la rete delle alleanze strategiche e questa responsabilità cade sui soggetti politici facenti parte dei tavoli di concertazione delle due IPA. L'attivazione di una rete parte sempre dall'intreccio di valori, bisogni e interessi che è necessario individuare, riconoscere e rendere palesi, per definire insieme obiettivi condivisi.

Questa fase del processo costituisce le fondamenta su cui costruire relazioni fiduciarie e risultati misurabili, e senza di essa si decreta il fallimento di qualsiasi altra strategia.

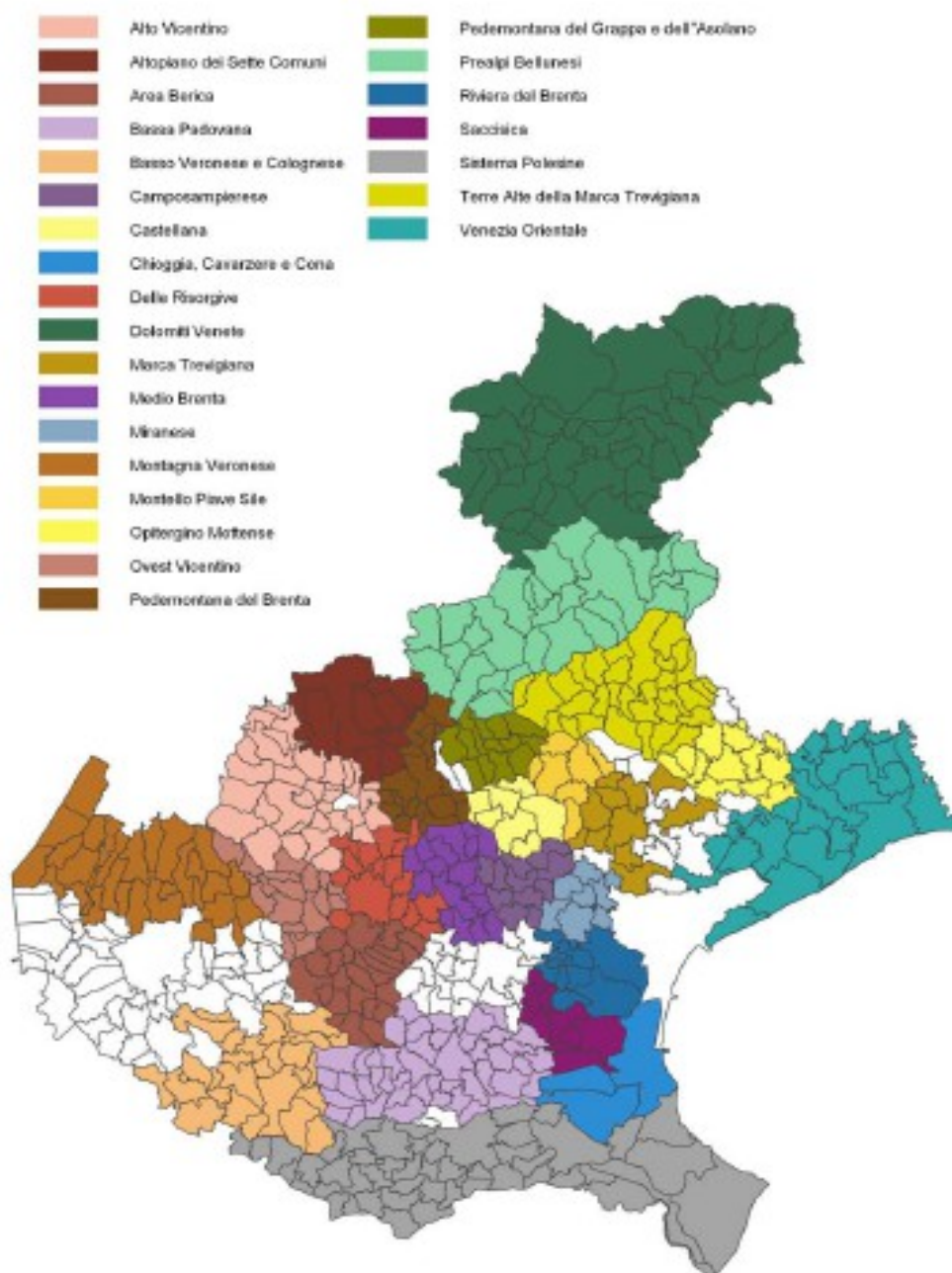
5. Sulla necessità di rendere sostenibile il nuovo assetto implementare di una struttura tecnico-progettuale. Uno dei punti chiave dal punto di vista del funzionamento dell'alleanza territoriale è proprio quello che prevede una strutturazione organizzativa che possa supportare in modo costante e qualificato il partenariato. Significativa è l'introduzione della figura del coordinatore di rete, il cui compito principale è la facilitazione delle relazioni e informazioni attraverso la convergenza tra idee e interessi, che permettano di attuare i progetti.

Il mio lavoro infine non vuole dire arrivare a definire un modello di riferimento ma vuole piuttosto evidenziare che solo partendo da un'attenta diagnosi territoriale è possibile dare indicazioni utili per lo sviluppo del territorio, diagnosi che deve tradursi però in priorità politica condivisa. Le due IPA devono fuggire dalla tentazione di imitare soluzioni trovate in altri territori, ma piuttosto sperimentare la propria soluzione organizzativa e gestionale cercando di rendere il più attrattivo possibile il loro territorio (e la loro offerta turistica).

La politica sul turismo offre in questo senso una straordinaria possibilità di verificare sia la coesione interna del nuovo sistema organizzativo qui proposto che la sua funzionalità, ma soprattutto permetterà di testare se la *nuova governance* così ideata sia in grado di essere *la* determinante dello sviluppo locale e dell'identità distintiva e forte del territorio.

ALLEGATO 1

REGIONE VENETO. MAPPA DELLE INTESE PROGRAMMATICHE D'AREA
(2012)



ALLEGATO 2

REGIONE VENETO. MAPPA IPA PEDEMONTANA DEL GRAPPA E
DELL'ASOLANO



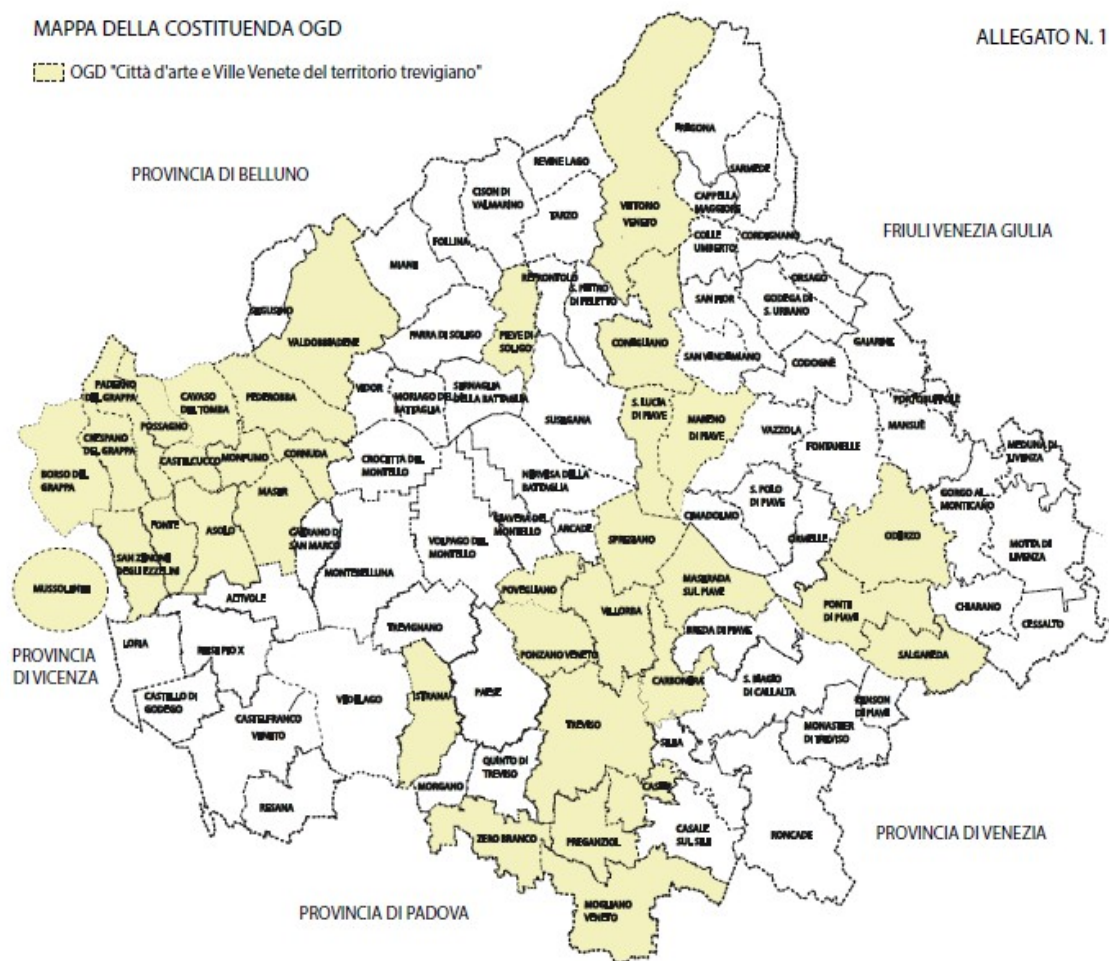
ALLEGATO 3

MAPPA IPA PEDEMONTANA DEL BRENTA. Fonte: Documento Programmatico
D'Area, 2010



ALLEGATO 4

MAPPA OGD “CITTA' D'ARTE E VILLE VENETE DEL TERRITORIO
TREVIGIANO” Fonte: Provincia di Treviso, novembre 2015¹¹.



¹¹NB: IPA Diapason che qui sembra appartenere all'OGD costituita, è in realtà esclusa a causa della mancanza del requisito previsto per legge della continuità territoriale, così comunicato a tutti i comuni con circolare dalla Provincia in data 19.11.2015

BIBLIOGRAFIA

Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, DpS, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, <http://www.dps.tesoro.it>

Bassetti P. (2007), *Le città glocali*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup, pp. 21-30.

Bassetti M. (2015), *Approcci integrati allo sviluppo: le esperienze delle prealpi bellunesi e del Veneto orientale*, lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.

Bolgherini S., Messina P. (2014), *Riordino territoriale sostenibilità istituzionale: gli enti intermedi in sei regioni d'Europa. Un' introduzione*, in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di) *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 17-32.

Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.

Camagni R. (2008) *Per un concetto di capitale territoriale*, Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Gestionale.

Corò G. (2015) *Misure dello sviluppo economico: produzione, capacità, sostenibilità*. Lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.

Dalla Torre R. (2015) *Spazio Metropolitano: processi, esperienze, politiche*. Lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.

Della Corte V. (2000) *Possibili tipologie di immagine della destination*. in “Imprese e sistemi turistici – il management” Milano, Egea.

Franch M. (2002) a cura di, *Destination management. Governare il turismo tra locale e globale*, Giappichelli, Torino.

Gallo L. (2015) *L'intesa programmatica d'area. Contenuti normativi*. Lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.

Lanzalaco L. (2009) *Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano*, in Quaderni Criapi, n. 2.

Marchioro S.(2015) *Destination Management e Destination Marketing: per un organizzazione efficiente e una gestione efficace delle destinazioni turistiche in Veneto*, Università degli Studi di Padova.

Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press

Messina P. (2015) *Oltre il localismo: come sta cambiando il modo di regolazione dello sviluppo del territorio?* Lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.

Perulli P. (2007), *Verso una città delle reti?*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup, pp. 31-42.

Rubinato M. R.(2014) *Progetto Smart Tourism Location. Innovazione dell'accoglienza turistica, Analisi del settore turistico Veneto e nuove opportunità di sviluppo*, Università Ca' Foscari.

Salvato M.(2015) *La gestione associata delle funzioni comunali: vincoli ed opportunità, lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale*, Università di Padova.

Surian A. (2015) *A più voci. Metodi e Tecniche della partecipazione*. lezione del master in Governo delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.

Tamma M. (2002) *Destination management: gestire prodotti e sistemi locali di offerta*, in Franch M. [2002], a cura di, *Destination management. Governare il turismo tra locale e globale*, Giappichelli, Torino.

Tripodi C., De' Medici A., Candoni I (2012) *Questioni di governance*, in “La Rivista del Turismo”, n4/12, Centro Studi Touring Club Italiano , Milano.

FONTI NORMATIVE

Commissione europea (2014), La strategia Europa 2020,
http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

Commissione europea (2013), La riforma della politica di coesione in 10 punti,
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_it.htm

Regione Veneto. Legge Regionale n. 11 del 14 giugno 2013 'Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto'.

SITOGRAFIA

<http://www.regione.veneto.it/web/fsc/pattiterritoriali>

<http://www.regione.veneto.it/web/fsc/ipa>

www.enit.it

www.federturismo.it

<http://www.intesadiapason.it/>

http://statistica.regione.veneto.it/banche_dati_economia_turismo.jsp

<http://www.comune.asolo.tv.it/web/asolo>

<http://www.bassanodelgrappa.gov.it/>